

# Asuntoja pienituloisille?

**Selvitys ARA-vuokra-asukkaiden tulojen tarkistusten vaikutuksista pääkaupunkiseudulla**

**Janika Keinänen, Jeremias Kortelainen, Laura Jauhola ja  
Mikko Wennberg**



Ympäristöministeriön raportteja 8/2018

## Asuntoja pienituloisille?

ARA-vuokra-asukkaiden tulojen tarkistusten vaikutukset pääkaupunkiseudulla

Janika Keinänen, Jeremias Kortelainen, Laura Jauhola ja Mikko Wennberg

Ympäristöministeriö

ISBN PDF: 978-952-11-4785-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Teija Metsänperä

Helsinki 2018



## Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	23.1.2018	
Tekijät	Owal Group Oy Janika Keinänen, Jeremias Kortelainen, Laura Jauhola ja Mikko Wennberg		
Julkaisun nimi	Asuntoja pienituloisille? Selvitys ARA-vuokra-asukkaiden tulojen tarkistusten vaikutuksista pääkaupunkiseudulla		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 8/2018		
Diaari/hankenumero	-	Teema	-
ISBN PDF	978-952-11-4785-2	ISSN PDF	1796-170X
URN-osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4785-2">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4785-2</a>		
Sivumäärä	96	Kieli	suomi
Asiasanat	asuminen, aravajärjestelmä, vaikutukset		
<b>Tiivistelmä</b>  Vuoden 2017 alusta pääkaupunkiseudun asukasvalintapäätösten yhteydessä on Sipilän hallitusohjelman mukaisesti huomioitu tulorajat ja suunnitelmana on, että jatkossa tulot myös tarkistetaan määräajoin. Tavoitteena on ARA-vuokra-asuntojen parempi kohdentaminen pienituloisille. Tämän selvityksen tarkoituksena oli tuottaa materiaalia arviointiin siitä, tulisiko asukkaan tulo- ja varallisuustaso tarkistaa määräajoin ja irtisanoa vuokrasopimus tulorajan ylittyessä vai tulisiko vuokrasopimukset solmia määräaikaisina. Selvitys perustuu aineistoanalyysiin, haastatteluihin ja asukkaille tehtyyn kyselyyn. Lisäksi kartoitettiin kansainvälisiä kokemuksia asukkaiden tulojen seurannasta.  Selvityksen perusteella tarkistusten hyödyt ja haitat jäävät vähäisiksi. Vapautuvien soveltuvien asuntojen määrä ei riitä aiheuttamaan merkittäviä kannustinhyötyjä paremman kohtaannon kautta ja tarkistukset synnyttävät uusia kannustinloukkuja. Toisaalta vaihtuvuus jäänee sen verran vähäiseksi, ettei suoria segregatiovaikutuksiakaan synny. Tarkistusten kustannukset tulevat omakustannusperiaatteen mukaisesti siirtymään vuokriin koskien siten myös nykyisiä asukkaita. Vaikutus yksittäistä asukasta kohden jäänee kuitenkin vähäiseksi asuntojen suuresta määrästä johtuen. Viimekädessä tulojen tarkistuksissa vastakkain ovat tukijärjestelmän oikeudenmukaisuus ja ARA-järjestelmän negatiiviset imagovaikutukset.			
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnerberg Print & Promo, 2018		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaismyynti: <a href="http://julkaisutitilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutitilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet		23.1.2018
Författare	Owal Group Oy Janika Keinänen, Jeremias Kortelainen, Laura Jauhola och Mikko Wennberg		
Publikationens titel	Bostäder för låginkomsttagare? En utredning av effekterna av kontrollen av ARA-hyresgästernas inkomster inom huvudstadsregionen		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 8/2018		
Diarie-/ projektnummer	-	Tema	-
ISBN PDF	978-952-11-4785-2	ISSN PDF	1796-170X
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4785-2">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4785-2</a>		
Sidantal	96	Språk	finska
Nyckelord	boende, aravsystemet, konsekvenser		
<b>Referat</b> <p>Från ingången av 2017 har man i enlighet med Juha Sipiläs regeringsprogram beaktat inkomstgränser vid valet av hyresgäster och planen är att inkomsterna i fortsättningen också ska kontrolleras med jämna mellanrum. Syftet är att ARA-bostäderna bättre ska kunna anvisas till låginkomsttagare. Syftet med denna utredning är att framställa material för att kunna bedöma om invånarens inkomst- och egendomsnivå borde kontrolleras med jämna mellanrum och hyresavtalet sägas upp om inkomstgränsen överskrids eller om hyresavtalen borde ingås för viss tid. Utredningen baserar sig på analyser av material, intervjuer och en enkät till invånarna. Dessutom kartlades internationella erfarenheter av uppföljning av invånares inkomster.</p> <p>Enligt utredningen finns det inga större fördelar eller nackdelar med kontrollen av inkomsterna. Antalet lämpliga bostäder som blir lediga räcker inte till för att medföra betydande incitamentsfördelar genom en bättre matchning och kontrollerna producerar nya flitfällor. Dessutom torde omsättningen förbli så pass liten, att det inte heller uppstår direkta segregationseffekter. Kostnaderna för kontrollerna kommer i enlighet med självkostnadsprincipen att överföras till hyrorna och gäller därmed också nuvarande invånare. Konsekvenserna för den enskilda invånaren torde dock bli små på grund av det stora antalet bostäder. I kontrollerna av inkomsterna är det i sista hand fråga om en avvägning mellan stödsystemets rättvisa och negativa imagekonsekvenser för ARA-systemet.</p>			
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckort och år	Lönnberg Print & Promo, 2018		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Tiivistelmä ja keskeiset tulokset</b>	9
<b>2</b>	<b>Arvioinnin toteutus</b>	14
2.1	Tausta ja tavoitteet	14
2.2	Menetelmät	15
<b>3</b>	<b>Määräaikaisten tulotarkistusten taustoit</b>	17
3.1	Aiemmat selvitykset	17
3.2	Selvityksessä toteutetun asukaskyselyn taustatiedot	26
3.3	ARA-asukkaiden taloudellinen tilanne kyselyn mukaan	29
3.4	Tulorajan ylitykset kyselyn mukaan	34
3.5	Muuttoaiheet selvityksen kyselyn mukaan	40
<b>4</b>	<b>Toteutusvaihtoehdot</b>	45
<b>5</b>	<b>Tulojen tarkistusten vaikutukset</b>	49
5.1	Asukkaiden näkökulma	49
5.2	Kunnan ja vuokratulojen omistajien näkökulma	53
5.3	Yhteiskunnan näkökulma	56
5.4	Taloudelliset vaikutukset	62
<b>6</b>	<b>Kansainvälisiä kokemuksia</b>	74
6.1	Yleiskatsaus sosiaaliseen asuntotuotantoon	74
6.2	Englanti	77
6.3	Alankomaat	85
6.4	Australia	88
	<b>Lähteet</b>	92





## ESIPUHE

Asukkaiden valinta valtion tukemiin ARA-vuokra-asuntoihin perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Valinnassa otetaan huomioon hakijan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Asukasvalinnan tavoitteena on, että ARA-vuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville. Samalla kuitenkin asukasvalinnan keinoin pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitteina on muun muassa työllisyyden ja kilpailukyvyn lisääminen sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen. Hallituksen ohjelman liitteen 4, Asuntopolitiikan toimet, mukaan ARA-vuokra-asuntojen asukasvalintoja kehitetään paremman kohtaannon saavuttamiseksi liittämällä asukasvalinnan sosiaaliseen tarveharkintaan tulorajat. Valtioneuvosto asetti 15.9.2016 tulorajat valtion tukemiin vuokra- ja osaomistusasuntoihin pääkaupunkiseudulla, koska siellä asuntomarkkinatilanne on kirein. Tulorajat koskevat uusia asukkaita ja niitä asukasvalinnan päätöksiä, jotka tehdään 1.1.2017 lukien. Tulot selvitetään asukkaita valittaessa, eli sekä tehtäessä uusi vuokrasopimus että asunnon vaihtamisen yhteydessä ja varmistetaan, jäävätkö hakijan tulot nyt asetettujen tulorajojen alle.

Hallituksen mukaan tarkoituksena on, että pääkaupunkiseudulla ARA-asukkaiden tulot tarkistettaisiin viiden vuoden välein vuodesta 2019 alkaen, kun käyttöön otetaan reaaliaikainen tulorekisteri. Siirtymäaika asunnosta olisi kaksi vuotta.

Tässä ympäristöministeriön teettämässä selvityksessä kartoitettiin suunniteltujen pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asukkaiden tulojen määräaikaisten tarkistusten vaikutuksia mahdollisimman laaja-alaisesti ja monesta näkökulmasta.

Selvityksen toteuttivat VTT, dosentti Mikko Wennberg, KTM Janika Keinänen ja VTM Jeremias Kortelainen Owl Group Oy:stä. Kiitämme heitä hyvästä selvityksestä, joka rahoitettiin ympäristöministeriön tutkimus- ja kehittämisrahoituksella.

Ohjausryhmän jäseninä selvityksen tekemistä ohjasivat ja kommentoivat Tuula Tiainen ja Anna Saarinen ympäristöministeriöstä, Anne Salin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARasta, Armi Liinamaa valtiovarainministeriöstä, Aija Tasa RAKLI ry:stä, Jaana Närö Helsingin kaupungin asunnot Oy:stä, Teija Ojankoski VAV Asunnot Oy:stä, Seppo Kallio Espoon asunnot Oy:stä, Anne Viita Vuokralaiset ry:stä, Mia Koro-Kanerva Suomen Vuokranantajat ry:stä sekä Markku Leijo Helsingin kaupungilta.

Selvitys on kohdistettu asumisen asiantuntijoille ja asuntopoliittisen keskusteluun osallistujille. Selvityksen tuloksia voidaan hyödyntää asuntopoliittikan linjauksissa ja asuntolainsäädännön kehittämisessä.

Helsingissä 8.1.2018

**Tuula Tiainen**  
erityisasiantuntija

**Anna Saarinen**  
hallitussihteeri

# 1 Tiivistelmä ja keskeiset tulokset

Sipilän hallitusohjelman mukaisesti tulevaisuudessa ARA-vuokra-asukkaiden tulot tarkistetaan asuntoon muuton ja asunnon vaihdon yhteydessä sekä uusissa sopimuksissa viiden vuoden välein. Muutoksella tavoitellaan ARA-vuokra-asuntojen parempaa kohdentumista pienituloisille ja siten myös asumis- ja toimeentulotukimenojen pienenemistä. Kaavaillut tulojen määräaikaistarkistukset koskisivat pääkaupunkiseudun käyttö- ja luovutusrajotusten alaista ARA-vuokra-asuntokantaa. Tulevaisuudessa kaikkien uusien vuokra-asukkaiden tulot tarkistettaisiin viiden vuoden välein. Tämän selvityksen tarkoituksena oli tuottaa taustamateriaalia arviointiin siitä, tulisiko asukkaan tulo- ja varallisuustaso tarkistaa määräajoin ja irtisanoa vuokrasopimus tulorajan ylittyessä vai tulisiko vuokrasopimus muuttaa määräaikaiseksi. Selvityksessä on tarkasteltu näiden muutosten vaikutuksia muun muassa asumisturvan ja asuinalueiden asukasrakenteen kehittymisen kannalta ja sitä, onko muissa maissa kokemuksia asukkaiden tulojen määräaikaista tarkistuksista.

Pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asukkaita on selvitetty myös aiemmin. Aiempien selvitysten perusteella asunnoissa on havaittu asuvan pääasiassa pienituloisia asukkaita. Kahden ylimpään tulodesiiliin kuului vuonna 2011 noin 9 prosenttia kaikista pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asukkaista. Koko asukaskanta on siirtynyt pienituloisempaan suuntaan huolimatta muutoksista tulorajoissa. (Hirvonen et al., 2014).

Selvityksen yhteydessä toteutettiin asukaskysely, jonka kohderyhmänä olivat pääkaupunkiseudun yhdeksän merkittävimmän ARA-vuokranantajan asukkaat. Vastauksia saatiin yhteensä 2 121, joista noin puolet Helsingistä, 40 prosenttia Vantaalta ja 10 prosenttia Espoosta. Tulokset voi tietyin varauksin yleistää perusjoukkoon. Kuitenkin on syytä huomioda, että tulorajat ylittävien valikoituminen vastaajiksi on ilmeistä, eikä sitä olisi voinut välttää tässä tutkimusasetelmassa.

Vastaajien kulutusyksikkökohtainen bruttokuukausitulo on 1 900 euroa (mediaani), joka on hieman korkeampi kuin edellisen selvityksen aikaan vuonna 2013. Tulojen ja asumisajan välillä on hyvin heikko yhteys, joka viittaa asukkaiden siirtymiseen muihin asuntoihin tulojen noustessa. Nuorimmat ikäluokat odottavat tulojensa nousevan muita useam-

min. Asumistukea vastaajista saa noin kolmasosa. Työelämän ulkopuolella olevat saavat selvästi useammin tukea asumiseensa.

Kyselyyn vastanneista kotitalouksista 16,5 prosenttia ylittää tulorajan. Korotettuna koko pääkaupunkiseudun käyttö- ja luovutusrajoituksien alaiseen asuntokantaan (83 000) osuus on 18,9 prosenttia. Kaupunkikohtaiset erot ovat suuria: Helsingissä tulorajan ylittäviä on 23,5 prosenttia, Espoossa 13,9 prosenttia ja Vantaalla 8,3 prosenttia. On kuitenkin syytä huomioida, että vastaajien valikoituminen korottaa osuutta, joka todellisuudessa on jossakin 9–19 prosentin välillä. Laskelman perusteella tulorajat ylittäviltä vapautuvia asuntoja olisi enintään 15 600, joista 77 prosenttia Helsingissä. Yksiöitä vapautuvista asunnoista olisi 12 prosenttia ja kaksioita 43 prosenttia. Tulorajan ylittäneet ovat useimmiten työssäkäyviä ja kahden aikuisen kotitalouksia.

Noin viidesosa vastaajista tietää muuttavansa tai suunnittelee muuttoa seuraavien 12 kuukauden aikana. Suurin osa asukkaista on tyytyväisiä nykyiseen asuntoonsa ja asuinalueeseensa. Tulot vaikuttavat mahdollisen muuton kohteeseen: Tulorajan ylittäneet muuttavat todennäköisimmin omistusasuntoon, kun pienempituloisten ensisijainen kohde on toinen ARA-vuokra-asunto.

Näkemykset siitä, miten tulojen tarkistukset pitäisi toteuttaa, vaihtelevat. Valmisteluvaiheessa esillä ovat olleet tulojen tarkistaminen määräajoin tai lähtökohtaisesti määräaikainen sopimus. Suuri osa selvityksessä kuulluista kieltäytyy pohtimasta toteutusvaihtoehtojen tematiikkaa tai pitää sitä irrelevanttina, sillä tulojen tarkistuksia ei ylipäätään nähdä toivottavina tai järkevinä. Tulojen tarkistaminen on kytketty osaksi tulorekisterin käyttöönottoa, jota ei kuitenkaan voida hyödyntää vielä lähivuosina. Tulorekisteristä ei myöskään saada toistaiseksi kaikkia tarvittavia tietoja.

Konkreettiset tulojen määräaikaisten tarkistusten vaikutukset nykyisiin asukkaisiin jäävät vähäisiksi. Huoli asunnon menettämisestä näkyy kuitenkin jo nyt esimerkiksi neuvonnan yhteydenottoina tai ARA-vuokrataloissa käytävinä keskusteluina, vaikkei sille tulojen puolesta olisi perustetta. Tarkistusten kustannukset tulevat siirtymään useimmissa tapauksissa vuokriin oma-kustannusperiaatteen mukaisesti. Tämä koskee myös nykyisiä, ei vain tulevia asukkaita. Vaikutus kuitenkin jää oletettavasti hyvin vähäiseksi asuntokuntaa kohden jaettuna. Suurin osa tulorajat ylittävistä on työssäkäyviä, jotka todennäköisesti selviävät myös vapaarahoitteisilla markkinoilla, elleivät sinne siirtymistä jo muutenkin suunnittele. Muiden ryhmien kohdalla tilanne on harvinainen. Erikoistilanteet kuten maksuhäiriöt, elatusvelvollisuus tai elämänmuutokset saattavat aiheuttaa ongelmia tulorajojen ylittymiseen liittyen.

Pääosa vuokranantajista näkee tulojen tarkistusten vaikutukset erittäin negatiivisina. Yleishyödyllisten toimijoiden välillä taas näyttäisi olevan mahdollisesti suuriakin mielipide-eroja vaikutuksista. Suurimmat uhkakuvat liittyvät omistajien näkökulmasta huononevaan

imagoon, segregatiouhkiin sekä merkittäviin kustannuksiin ja toiminnan uudelleenorganisointitarpeisiin.

Tulojen määräaikaisten tarkistusten taloudellisia vaikutuksia on erittäin haastava arvioida, sillä kyseessä on keskeisesti ihmisten käyttäytymiseen vaikuttava interventio. Vuokranantajien näkökulmasta muutos lisää hallinnollista työtä. Osa vuokranantajista kuitenkin korostaa, että suoria hallinnollisia kustannuksia merkittävämpiä tekijöitä ovat ARA-vuokra-asumiseen kohdistuva imagon huononeminen sekä mahdollisten sosiaalisten ongelmien tuomat lieveilmiöt vuokrakohteissa ja niiden epäsuorat kustannusvaikutukset.

Vuokra-asukkaiden kannalta tulojen tarkistus aiheuttaa kannustinloukun niille henkilöille, jotka ovat lähellä tulorajaa. Kyselyn perusteella suuri osa asukkaista arvottaa asumisturvan tulojen kehitystä korkeammalle. Tulorajan hieman ylittävien henkilöiden käytettäväksi jäävät kuukausitulot vähenevät heidän muuttaessaan vapaarahoitteiselle sektorille. Yhteiskunnan kannalta tulojen tarkistuksella on oletettavasti sekä positiivisia että kielteisiä vaikutuksia. Näiden vastakkaissuuntaisten vaikutusten johdosta intervention yhteisvaikutavuus kuitenkin jäänee pieneksi, kuten on jo aiemmin havaittu tutkimuksissa tulorajojen poistamisen yhteydessä.

Osana selvitystä tarkasteltiin myös kansainvälisiä kokemuksia asukkaiden tuloihin jälkikäteen puuttumisesta. Suoria vertailukohtia tulojen määräaikaistarkistusten toteuttamisesta on vain vähän, ja muutamissa maissa vastaavista järjestelmistä ollaan luopumassa. Selvityksessä on tarkasteltu erikseen Englantia, Alankomaita ja Australiaa, jotka on valittu siksi, että niissä kaavailtua tulojen määräaikaistarkistusta vastaavia muutoksia on toteutettu ja järjestelmät ovat verrattavissa edes jollain tasolla Suomeen. Valitut esimerkit toimivat ennen kaikkea erilaisten näkökulmien ja toteuttamistapojen esittelynä; eivät vertailukelpoisina malleina, joita voisi tuoda sellaisenaan Suomeen. Myös kansainvälisesti katsottuna sosiaalista asumista tukevien järjestelmien merkittävin ongelma on tasapainoileminen väärin ohjatun tuen ja sosiaalisen asuntokannan asukkaiden marginalisoitumisen välillä.

### **Keskeisiä vaikutuksia**

Taulukkoon 1 on kerätty yhteenvetona keskeisiä tulojen määräaikaisten tarkistusten vaikutuksia. Lyhyellä aikavälillä tukijärjestelmän oikeudenmukaisuus lisääntyy, ja pidemmän ajan kuluessa asuntojen kierto nopeutuu tulorajat ylittävien osalta. Jatkossa räikeimmät ylitykset, joiden ympärillä keskustelua usein käydään, jäävät tapahtumatta. Todennettuja menoeriä ovat työvoiman ja tietojärjestelmien kustannukset. Lisätyö hidastaa asuntojen vuokraamista, mikä osaltaan pienentää käyttöastetta. Asukkaiden huoli asunnon menettämisestä on jo lisääntynyt suunnitelmien myötä. Pidemmällä aikavälillä vuokrataso nousee lisäkustannuksista johtuen, joskin vain vähän. Vaihtuvuuden kasvaminen sekä parantaa tarjontaa, että aiheuttaa kunnossapidon kustannuksia.

Suurin osa mahdollisista vaikutuksista jää todentamatta joko siksi, että niiden mittaaminen ei ole mahdollista tai siksi, että ne liittyvät enemmän johonkin muuhun ARA-järjestelmän osaan. Käytännössä arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa huomiot koskivat pääosin ARA-järjestelmää kokonaisuutena ja sen erityispiirteitä. Haastateltujen näkemykset jakautuvat useissa kysymyksissä voimakkaasti.

Mahdollinen ja tavoiteltu vaikutus on työnteon kannustimien parantuminen. Tämä kuitenkin edellyttää kannustinloukussa oleville hakijoille sopivien asuntojen vapautumista ARA-kannasta, mihin selvityksen aineisto ei viittaa. Samoilla perusteilla asumistukikustannukset saattavat laskea. Vastaavasti työnteon kannustimet saattavat toisille henkilöille heikentyä, jos vaarana on asunnon menettäminen. Määräaikaistarkistusten pelätään leimaavan ARA-järjestelmää ja -asuntoja aiempaa vahvemmin, mikä pidemmällä aikavälillä johtaa segregaation lisääntymiseen parempiosaisten hakijoiden vähenemisen kautta. Määräaikaistarkistuksista suoranaisesti johtuva vaihtuvuus jäänee hyvin vähäiseksi, ja siten myös sen vaikutus segregaatioon pieneksi. Tulorajaa lähestyvien kohdalla asuntojen sisäinen kierto voi hidastua. Tähän kuitenkin jo tulorajojen käyttöönotto vaikutti enemmän. On myös mahdollista, että kuntatoimijoiden kiinnostus ARA-tuotantoon heikkenee. Tämänkään ei voi kuitenkaan katsoa johtuvan vain määräaikaisista tarkistuksista.

Johtopäätöksenä tulojen määräaikaisten tarkistusten hyödyt ja haitat jäävät suhteellisen vähäisiksi. Vapautuvien soveltuvien pienten asuntojen määrä ei riitä aiheuttamaan merkittäviä kannustinhyötyjä paremman kohtaannon kautta. Toisaalta vaihtuvuus jäänee sen verran vähäiseksi, ettei suoria segregaatiovaikutuksia synny.

Viimekädessä tulojen määräaikaistarkistuksissa vastakkain ovat tukijärjestelmän oikeudenmukaisuus ja ARA-järjestelmän negatiiviset imagovaikutukset. Räikeät tulojen ylilyönnit karsiutuvat vuosikymmenien aikana pois, mutta asukkaiden huoli ja mielipaha lisääntyvät ja hallinnolliset kustannukset kasvavat jonkin verran. Mahdolliset hyödyt koskevat ennen kaikkea Helsinkiä, jossa suurin osa ylituloisista asuu, kun muut vaikutukset taas jakautuvat koko alueelle.

**Taulukko 1. Tulojen määräaikaisten tarkistusten vaikutuksia**

	+	-
<b>Todennettavissa olevat vaikutukset</b>	<b>Lyhyt aikaväli:</b> Tukijärjestelmän koettu oikeudenmukaisuus ja läpinäkyvyys lisääntyvät.	<b>Lyhyt aikaväli:</b> Tarkistusten kustannukset (työ, tietojärjestelmät) vuokratilayhteisöille. Asuntojen vuokraaminen hidastuu, mikä pienentää käyttöastetta. Asumisen epävarmuus ja huoli lisääntyvät erityisesti tuloajaja lähestyvillä asukkailla, mutta myös pienituloisilla. Muuttokustannukset asukkaalle.
	<b>Pitkä aikaväli:</b> Asuntojen kiertä nopeutuu tuloajat ylittävien osalta. Myös hyvätuloiset, jotka eivät muuten olisi siirtyneet muihin asumismuotoihin, siirtyvät eteenpäin asumisurallaan.	<b>Pitkä aikaväli:</b> Tarkistusten kustannukset siirtyvät vuokriin nostamalla vuokratasoa, joskin marginaalisesti. Asuntojen korjauskustannukset kasvavat vaihtuvuuden myötä. Asunnoista ei huolehdita, jos edessä on muutto.
<b>Mahdolliset, mutta todentamatta jääneet vaikutukset</b>	<b>Lyhyt aikaväli:</b> Työnteon kannustimet paranevat, jos asumisen kustannuksia ei tarvitse tukea toimeentulotuelle. Tämä edellyttää tarvetta vastaavien (=edullisten) ARA-vuokra-asuntojen vapautumista.	<b>Lyhyt aikaväli:</b> Työnteon kannustimet heikkenevät, jos vaarana on tuloajan ylittäminen ja kodin menettäminen. Leimautuminen, ARA-vuokra-asuntojen imago heikentyy. Hakijakunnasta putoavat työssäkäyvät. Asuntojen sisäinen kiertä hidastuu, jos tuloajaa lähestyvät eivät halua uusien sopimusten piiriin.
	<b>Pitkä aikaväli:</b> Asumistukikustannukset saattavat vähentyä, jos pienituloisia saadaan siirtymään vapaarahoitteisista asunnoista ARA-vuokra-asuntoihin, joihin muuten ei löydetäisi pienituloista hakijaa.	<b>Pitkä aikaväli:</b> Segregaatiovaikutukset Kiinnostus kunnalliseen ARA-tuotantoon vähentyy. Yhteisöllisyys ja asukkaiden kokemus pysyvyyden tunteesta saattavat heikentyä.

## 2 Arvioinnin toteutus

### 2.1 Tausta ja tavoitteet

Sipilän hallitusohjelman liitteessä 4 asuntopolitiikan toimista on esitetty yhdeksi toimenpiteeksi ARA-vuokra-asuntojen asukasvalintojen kehittäminen paremman kohtaannon saavuttamiseksi. Tavoitteena on erityisesti edistää pienituloisten pääsyä kohtuuhintaiseen asumiseen. Vuoden 2017 alusta lähtien tätä on käytännössä toteutettu uusien asukasvalintapäätösten yhteydessä huomioimalla sosiaalisen tarveharkinnan tulorajat. Tarkoituksena on, että vuodesta 2019 alkaen pääkaupunkiseudun ARA-asukkaiden tulot tarkistettaisiin viiden vuoden välein. Muutos koskisi käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asuntojen asukkaita pois lukien erityisryhmät.

Tämän selvityksen tavoitteena on ollut arvioida määräaikaisten tulojen tarkistusten vaikutuksia. Selvityksen tavoitteena on ollut vastata tässä kontekstissa erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Tulisiko asukkaan tulo- ja varallisuustaso tarkistaa määräajoin ja irtisanoa vuokrasopimus tulorajan ylittyessä vai tulisiko vuokrasopimus muuttaa määräaikaiseksi?
2. Mitkä ovat muutosten vaikutukset mm. asumisturvan ja vuokrasopimusehtojen sekä asuinalueiden asukasrakenteen kehittymisen kannalta?
3. Onko muissa maissa kokemuksia asukkaiden tulojen määräaikaisista tarkistuksista? Millaisia?

Tulorajojen tarkistukset koskisivat pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asukkaita, joita siis myös tulorajat koskevat. Tulorajat tai niiden tarkistukset eivät kuitenkaan kosketa erityistä tukea asumisessaan tarvitsevia, ja nämä ryhmät ovat siten olleet selvityksen ulkopuolella.

Tämä selvityksen tavoitteena ei ole ollut myöskään antaa suosituksia siitä, tulisiko tulorajojen tarkistuksia toteuttaa tai millaisin menetelmin näitä tulisi toteuttaa. Tavoitteena on



ollut neutraalisti kuvata niitä vaikutuksia, joita tulojen tarkistuksilla tai sen erilaisilla toteutusvaihtoehtoilla olisi. Painopiste on ollut ns. 5+2 -mallin tarkastelussa, jossa viiden vuoden välein toteutettavaa tulotarkistusta seuraisi kahden vuoden siirtymäaika niille henkilöille, joiden tulorajat ylittyvät.

## 2.2 Menetelmät

Selvitys on toteutettu syksyllä 2017. Selvityksen vaiheita on esitetty kuviossa 1.

Selvityksen alkuvaiheessa toteutettiin katsaus aiempiin tutkimuksiin, selvityksiin sekä muun muassa kannanottoihin tulorajoihin liittyen. Lisäksi on tarkasteltu muun muassa Tilastokeskuksen, kaupunkien ja Kelan tilastoja asumiseen ja siihen liittyviin tukimuotoihin liittyen.



**Kuvio 1.** Selvityksen tiedonkeruun vaiheet

Asiantuntijahaastatteluissa on kuultu yhteensä 30 henkilöä. Haastateltavina on ollut ARA-vuokrataloyhteisöjen edustajia, vuokralaisten ja vuokranantajien edustajia, tutkijoita, sekä valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön edustajia. Haastateltavat on listattu liitteessä 2.

ARA-vuokra-asuntojen nykyisille asukkaille toteutettiin syyskuussa 2017 kysely, johon vastasi yhteensä 2 121 henkilöä. Kyselyyn oli mahdollista vastata suomeksi ja englanniksi. Kyselyä levitettiin vuokratoyhteisöjen kautta asukkaille. VAV Asunnot Oy, Kojamo Oyj, SATO Oy, Avara Oy, TA-Asumisoikeus Oy ja Asuntosäätiö välittivät kyselyn eteenpäin asukkaille hyödyntäen sähköpostia, Helsingin kaupungin asunnot Oy hyödyntäen asukaslehteä ja Espoon Asunnot Oy sekä Y-Säätiö sr hyödyntäen internetsivuja. Lisäksi Helsingin ja Espoon osalta vastaajia tavoiteltiin lähettämällä kysely lisäksi kohdennetusti sähköpostilla asukasaktiiveille.

Seuraaville sivuille on koottu tiedonkeruun havaintoja. Raportti on jaettu osiin siten, että kappaleessa 3 on kuvattu selvityksen kontekstia sisältäen havaintoja aiemmista tutkimuksista sekä tilastoista teemaan liittyen. Tässä osassa esitellään myös asukaskyselyn keskeisiä taustahavaintoja. Kappaleessa 4 on käsitelty erilaisia tapoja toteuttaa tulotarkistukset sekä näiden vaikutuksia. Kappaleeseen 5 on koottu tulojen tarkistusten vaikutuksia eri kohderyhmien näkökulmasta. Lopuksi kappaleessa 6 on esitetty kansainvälisiä kokemuksia teemaan kytkeytyen, erityisesti Alankomaista, Australiasta ja Englannista.

## 3 Määräaikaisten tulotarkistusten taustoitus

### 3.1 Aiemmat selvitykset

- Suomessa on toteutettu aiempia selvityksiä tulojen vaikutuksista. Näissä selvityksissä tulojen poistolla ei ole havaittu olevan vaikutusta asuntojen kohdentumiseen.
- Muut tutkimukset ovat koskettaneet esimerkiksi järjestelmään liittyvää segregaatiota, asumisturvaa ja kannustinloukkuja.
- Teemaan liittyy keskeisiä näkemyksellisiä eroja siitä, mikä on ARA-vuokra-asuntokannan tehtävä ylipäättään; missä määrin kyseessä on puhdas tukimuoto, ja missä määrin ARA-vuokra-asunnoilla on myös muita merkittäviä asuntopoliittisia tavoitteita.

#### Taustaa tulojen ja tulojen määräaikaistarkistuksista

Asukkaiden valinta valtion tukemiin ARA-vuokra-asuntoihin perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa hakijan tulojen, varallisuuden ja asunnontarpeen huomioimista asukasvalinnoissa. Sosiaalista tarveharkintaa ei perinteisesti ole sovellettu enää myöhemmin asukkaan asumisaikana.

Juha Sipilän hallitusohjelman liitteessä asuntopoliittikan toimista esitetään yhdeksi toimenpiteeksi ARA-vuokra-asuntojen asukasvalintojen kehittäminen paremman kohtaannon saavuttamiseksi. Pääkaupunkiseudulla (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) tämä on tarkoittanut tulojen asettamista ARA-vuokra-asuntoihin valtioneuvoston asetuksella asukkaiden valinnasta arava- ja kerkotukivuokra-asuntoihin (166/2008). Tulorajat asetettiin syyskuussa 2016 ja ne koskevat uusia asukkaita ja asukasvalinnan päätöksiä, jotka on tehty 1.1.2017 alkaen. Tuloveritau koskee myös asunnonvaihtoa saman omistajan asunnosta toiseen, ellei asunnonvaihto tapahdu omistajan aloitteesta liittyen asuntojen peruskorjaus- ja purkutilanteisiin. ARA:n asukasvalintaoppaassa on yksilöity myös muutamia muita poikkeustapauksia.

Tulorajat määritellään kotitalouksien mukaan. Yhden hengen enimmäistuloksi on asetettu 3 000 euroa. Seuraavan aikuisen kulutusyksiköksi on arvioitu 0,7 yksikköä eli 2 100 euroa, jolloin kahden henkilön ruokakunnan enimmäistulorajaksi muodostuu 5 100 euroa. Ensimmäisestä lapsesta tehdään tulorajaan lisäys 650 euroa ja kustakin seuraavasta lapsesta 600 euroa. Esimerkiksi perheen, jossa on 2 aikuista ja 3 lasta, enimmäistuloraja on tällöin 6 950 euroa. Enimmäistulorajoja ei sovelleta valittaessa asukkaita erityistä tukea asumisesaan tarvitseville henkilöille tarkoitettuihin kohteisiin. Asukasvalinnassa huomioitavia tuloja on yksilöity taulukossa 2 (ARA, 2016).

**Taulukko 2. Asukasvalinnassa huomioitavat tulot (ARA, 2016).**

	Huomioitavat tulot	Ei-huomioitavat tulot	Muuta
<b>Tulorajat</b>	<p>Ansio- ja pääomatulot:</p> <p>Palkka</p> <p>Palkanlisät kuten ylityökorvaukset, vuorotyölisät, bonukset yms.</p> <p>Eläkkeet</p> <p>Ulkomailta saatavat tulot</p> <p>Vuokra-, korko- ja osinkotulot</p> <p>Puolisolta saatava elatusapu</p> <p>Aikuisopintoraha- ja koulutustuki</p> <p>Luontaisetujen verotusarvo</p>	<p>Tilapäiset tulot ja lomarahat</p> <p>Asumistuki ja yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 15 §:n mukaiset etuoikeutetut tulot (esim. lapsilisä, äitiysavustus, sotilasavustus, opintotuki, toimeentulotuki)</p>	<p>Vanhempain-, hoito- tai vuorottelupaalla olevan tuloksi katsotaan kuukausitulo, joka hänellä oli ennen kuin hän jäi pois työstään. Jos vanhempainloma ja hoitovapaa ovat kestäneet yli vuoden, voidaan tuloksi katsoa edellisen 12 kk:n keskiarvo.</p> <p>Jos tulot vaihtelevat kuukausittain, otetaan tulona huomioon edellisen 12 kk:n keskiarvo. Tuloja alentavia tekijöitä voidaan huomioida.</p> <p>Yrittäjän tulo arvioidaan tarvittaessa useamman vuoden keskiarvona.</p>
<b>Varallisuusrajat</b>	<p>Yhteenlaskettu varallisuus, ellei sen arvo ole vähäinen.</p>	<p>Varallisuus, joka mahdollistaa kohtuullisen toimeentulon elinkeinon tai ammatinharjoittajalle</p> <p>Omistusasunto, jos hakija muuttaa toiselle paikkakunnalle työpaikan vuoksi</p>	<p>ARA suosittelee, että kunnat määrittävät vuosittain hyväksyttävän varallisuuden enimmäisrajat</p>

Tarkoituksena on, että pääkaupunkiseudun ARA-asukkaiden tulot tarkistettaisiin jatkossa viiden vuoden välein vuodesta 2019 alkaen. Edellytyksenä on reaaliaikaisen tulorekisterin valmistuminen ja käyttöönotto. Käytännössä määräaikaistarkistukset voitaisiin toteuttaa tulo- ja varallisuustason määräaikaistarkistuksilla, jolloin vuokrasopimus irtisanottaisiin tulorajan ylittyessä, tai muuttamalla vuokrasopimukset määräaikaistarkistuksiksi.

## Tulojen tarkistamisella tavoiteltavat hyödyt

Tulorajojen ja tulojen määräaikaistarkistusten tavoitteena on edistää asuntojen kohdentumista entistä tehokkaammin pienituloisten käyttöön ja siten lisätä valtion tuen kohdentumisen oikeudenmukaisuutta. Pääkaupunkiseudulla valtion tukemissa asunnoissa asuu aiempien arvioiden mukaan noin 10 000 kahteen ylimpään tulodesiiliin kuuluvaa kotitalo-

utta (YM, 2015a). Luvusta ei ole eroteltu erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja. Näihin kahteen ylimpään desiliiniin kuuluvat ovat tilastojen näkökulmasta pääkaupunkiseudulla erityisesti yksinasuvia ja pariskuntia. Heillä on hallussaan määrällisesti erityisesti pieniä asuntoja, joista pääkaupunkiseudulla on erityistä pulaa. (Hirvonen et al., 2014).

Sosiaalisesti oikeaa asuntojen kohdentumista pidetään pääkaupunkiseudulla erityisen tärkeänä kireiden asuntomarkkinoiden johdosta. Esimerkiksi Helsingissä ARA-vuokra-asunnot olivat vuonna 2016 noin 53 prosenttia edullisempia kuin vastaavien kohteiden markkinavuokrat. Espoossa ja Vantaalla vastaavat erot olivat 27 ja 19 prosenttia. Tämä valtion tukemien asuntojen ja markkinavuokrien välinen ero on myös viime vuosina ollut kasvussa. (ARA, 2017). Käytännössä vuokrien välinen suuruus merkitsee sitä, ettei usealla pienituloisella ole mahdollisuutta markkinahintaiseen vuokra-asuntoon tai hänen on valittava epätarkoituksenmukainen asumismuoto kuten liian pieni asunto.

Pääkaupunkiseudulla keskimääräinen neliövuokra on noussut vuosina 2010–2016 noin kolmella eurolla (noin 22 %). Prosentuaalisesti vapaarahoitteisten ja ARA-vuokra-asuntojen vuokrat ovat nousseet suunnilleen samaa tahtia, mikä tarkoittaa suurta eroa euromääräisesti. Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen neliövuokra on noussut tarkastelujaksolla 14,18 eurosta 17,93 euroon, kun ARA-vuokra-asuntojen neliövuokra on noussut 10,52 eurosta 12,71 euroon. (Tilastokeskus, 2017). Neliövuokrien erot korostuvat pienten asuntojen kohdalla, sillä ARA-vuokra-asunnoissa kokonaisvuokra määritetään neliöperusteisesti, kun taas vapailla markkinoilla asuntokohtaisesti.

ARA-vuokra-asuntojen ja markkinavuokra-asuntojen välisen vuokraeron lisäksi kireät markkinat näkyvät siinä, että ARA-vuokra-asuntojen asukasvaihtuvuus on pääkaupunkiseudulla keskimääräistä vaihtuvuutta selvästi vähäisempää. Vuonna 2016 kaikkien ARA-vuokra-asuntojen asukasvaihtuvuus oli noin 25 prosenttia. Helsingissä vaihtuvuus oli kuitenkin vain noin 10 prosenttia, Espoossa 14 prosenttia ja Vantaalla 12 prosenttia. (ARA, 2017). Pääkaupunkiseudun asukasvaihtuvuus yleisesti ei ole muuttunut merkittävästi viimeisten kymmenen vuoden aikana.

Kokonaisuudessaan pääkaupunkiseudun vuokramarkkinatilanne on jossain määrin helpottunut aivan viime aikoina. Tässä syynä on vapaarahoitteisen vuokratarjonnan kasvu. ARA-vuokra-asuntojen tarjonta on puolestaan pysynyt melko vakiona. Esimerkiksi Helsingissä ARA-vuokra-asunnon saaneiden määrä väheni vuonna 2016 noin 0,5 prosenttia ja Espoossa 1,4 prosenttia. Vantaalla ARA-vuokra-asunnon saaneiden määrä puolestaan lisääntyi 1,7 prosenttia. (ARA, 2017).

Sosiaalisesti oikeudenmukaisen kohdentumisen ohella tulorajoja ja niiden tarkistuksia on laajemmin puollettu julkisen talouden tasapainon näkökulmasta. Esimerkiksi valtiovarainministeriön eriävässä mielipiteessä ympäristöministeriön hankeryhmän raporttiin asu-

misen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuudesta (2015) todetaan, että julkisen talouden heikentynyt tilanne edellyttää yhä tarkemmin sen huomioimista, että julkinen tuki kohdistuu juuri oikeille henkilöille. Tulorajojen palauttaminen nähdään tässä tärkeänä keinona. Mielipiteessä todetaan myös, että tulo- ja varallisuusrajojen tarkistusten tulisi kohdistua myös nykyisiin asukkaisiin.

ARA-vuokra-asuntojen kohdentumista kehittämällä nähdään myös voitavan vaikuttaa asumis- ja toimeentulotukimenoihin vähentävästi pitkällä tähtäimellä. Jo esimerkiksi julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaisen käytön edistämistä selvittänyt TARMO-työryhmä totesi, että ARA-vuokra-asuntoja tulisi kohdentaa erityisesti asumis- ja toimeentulotukia saaville henkilöille. Samalla TARMO-työryhmä nosti esiin tämän työllistymisen edellytyksiä parantavana toimenpiteenä, sillä yleisen asumistuen ja toimeentulotuen rinnakkaisen käytön ja halvemman asunnon puuttumisen on nähty johtavan siihen, että pienituloisten ei kannata parantaa toimeentuloaan työllistymällä. Tämä puolestaan lisää syrjäytymisen riskiä. Siten ARA-vuokra-asuntojen kohdentaminen näille pienituloisille voisi vaikuttaa julkiseen talouteen positiivisesti myös työllisyysvaikutusten kautta. (TARMO-työryhmä, 2011). TARMO-työryhmän raporttiin kohdistui kuitenkin merkittävää erimielisyyttä eri toimijoiden suunnalta (ks. esim. YM et al., 2015).

Vastaavasti Kauppinen et al. (2015) toteavat työpaperissaan pienituloisten asuinoloista, että asumistukia saavien kannustamisella ARA-vuokra-asuntoihin tulorajoilla ja tulojen seurannalla voidaan pienentää pienituloisten asumismenoja. Asumismenojen osuus pienituloisten kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista on lähes kaksinkertainen suhteessa muihin kuin pienituloisiin.

### **Tulorajojen vaikuttavuuden arviointi**

Tulorajoja on hyödynnetty valtion tuella rakennettujen vuokra-asuntojen asukasvalinnoissa aiemminkin. Huhtikuussa 2008 luovuttiin kiinteistä ruokakunnan koon mukaan määritellyistä rajoista pääkaupunkiseudulla ja muilla kasvualueilla. Tämä tulorajoista luopuminen oli toteutettu muilla alueilla jo vuonna 2004. Ennen poistamista tulorajat määriteltiin ns. aravatulon perusteella. Syksyllä 2006 korotetut tulorajat olivat 1–6 henkilön talouksissa 3 100–4 400 euroa. Ennen kuin tuloja verrattiin rajoihin, niihin tehtiin vähennyksiä: 450 euroa jokaisesta alle 18-vuotiaasta lapsesta, 950 euroa vähemmän ansaitsevan tulonsaajan tuloista, enintään 250 euroa vuorotyöstä saatua palkanlisää, 2 prosenttia jäljellä olevasta opintolainasta ja elatusmaksut.

Tulorajojen poistamiseen vaikuttivat tuolloin muun muassa toive parantaa keskituloisten, usein palveluammateissa toimivien, hakijoiden mahdollisuuksia löytää kohtuuhintainen asunto. Erityisesti työssäkäyvien pariskuntien tulot ylittivät helposti asetetut tulorajat. Samalla pyrittiin edesauttamaan työperäistä muuttoliikennettä maan sisällä. Lisäksi yhtenä tulorajojen poistamisen näkökulmana oli estää asukasrakenteiden yksipuolistuminen.

Vuonna 2010 toteutettiin selvitys, jossa tarkasteltiin tulorajojen poistamisen vaikutuksia vertailemalla ARA-vuokra-asuntojen hakijoita ja asukasvalintoja ennen tulorajan poistamista ja tämän jälkeen. Selvityksessä todettiin, että tulorajojen poistamisella ei ollut ollut käytännön merkitystä hakijarakenteeseen ja heidän tulotasoonsa. Myös asukasvalinnat olivat samanlaisia kuin tulorajojen ollessa vielä voimassa. Mahdollinen selitys havainnoille on tulorajojen suhteellisen korkea taso loppuvaiheessa. (Hirvonen, 2010).

Näiden tulosten valossa on nostettu esiin tulorajojen ja erityisesti niiden tarkistusten mahdollisena uhkakuvana vähäinen vaikuttavuus suhteessa suureen työmäärään. Ylipääntään saavutettavien hyötyjen arviointia pidetään haastavana. ARA-asukkaista tehtyjen aiempien tutkimusten valossa näyttäisi siltä, että ARA-asukkaita muuttaa omistusasuntoihin luonnollisesti heidän tulojensa kasvaessa asumisaikana. Esimerkiksi valtion tukemien vuokra-asuntojen vahva maine pienituloisten asuntoina vaikuttanee siihen, että parempituloiset asunnonhakijat järjestävät yleensä asumisensa muilla tavoin. Tilastotarkastelujen perusteella ARA-vuokra-asunnoista kohdistuu muuttovoittoa erityisesti omistus- ja asumisoikeusasuntoihin. (Hirvonen, 2010).

Hirvonen et al. (2014) havaitsivat kyselyssä ARA-vuokra-asujille, että noin 70 prosenttia vastaajista olisi kiinnostunut siirtymään omistusasuntoon, jos heidän tulotasonsa vastaisi paremmin markkinoiden hintatasoa. Joka kolmas kertoi aikovansa muuttaa seuraavan vuoden aikana. Tässä joukossa oli erityisesti nuoria, perheitä ja hyvätuloisia. Kuten todettu edellä, vuonna 2016 Helsingissä vaihtuvuus oli kuitenkin todellisuudessa noin 10 prosenttia, Espoossa 14 prosenttia ja Vantaalla 12 prosenttia. (ARA, 2017). Pääkaupunkiseudulla ARA-vuokra-asuntojen vaihtuvuus on havaittu aiemmissa tutkimuksissa erityisen vähäiseksi johtuen korkeammasta erosta valtion tukemien ja markkinahintaisten vuokra-asuntojen välillä. Esimerkiksi vuonna 2012 ARA-vuokra-asuntojen asukasvaihtuvuus oli pääkaupunkiseudulla yli 15 prosenttiyksikköä alhaisempaa kuin muilla alueilla. (Hirvonen et al., 2014).

Aiemmissa tutkimuksissa on tutkittu myös sitä, missä määrin asumisaika ARA-vuokrakoh-teissa näkyy asukkaiden tulorakenteessa. Hirvonen et al. (2014) totesivat tutkimukses-saan, että hyvätuloisten, korkeimpien desiilien tuloluokkaan kuuluvien henkilöiden, osuus ARA-vuokra-asujissa ei näyttäisi juuri lisääntyvän asumisajan mukaan. Sen sijaan pienim-missä tuloluokissa näyttäisi tapahtuvan kehitystä siten, että kaikkein pienituloisimmat alimpaan desiiliin kuuluvat henkilöt siirtyvät ajan myötä toiseen tai kolmanteen desiiliin. Tämäkin huomioiden he kuitenkin pysyvät usein tulorajojen alapuolella. Keskimäärin pit-kään ARA-vuokra-asunnoissa asuneet eivät näyttäisi olevan parempituloisia tai pienempi-tuloisia kuin lyhyemmän aikaa ARA-vuokra-asunnossa asuneet.

Yleisesti voidaan todeta, että useat toimijat ovat nähneet tulorajat ja niiden tarkistukset epätarkoituksenmukaisena heikon vaikuttavuuden johdosta. Nämä toimijat ovat pääsään-töisesti nähneet, että jo aiempi järjestelmä on pystynyt riittävässä määrin turvaamaan asu-

kasvalintojen kohdistumisen juuri pienituloisiin. Lisäksi viime aikoina tehtyjen toimenpiteiden kuten tulorajojen käyttöönoton ja Kelan toimeentulotukea saaville lähettämien kehotusten siirtyä edullisempaan asuntoon myötä lisätarvetta tulojen tarkistamiselle ei nähdä.

Pääkaupunkiseudun noin 110 000 ARA-vuokra-asunnosta käyttö- tai luovutusrajoitusten piiriin kuului vuonna 2016 noin 83 000 asuntoa. Tarkat lukumäärät vaihtelevat hieman mukaan otettavien kohteiden määrittelyn perusteella, ja asuntoja myös vapautuu rajoituksista vuosittain. Kaavaillut tulorajojen määräaikaisten tarkistukset koskevat käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia asuntoja. Yhteensä asuntoja haki vuonna 2016 noin 36 000 kotitaloutta, joista kolmasosan hakemus oli määritelty erittäin kiireelliseksi. Hakijoista 59 prosenttia oli yksinasuvia. Haettavana vuonna 2016 oli vajaa 13 000 asuntoa, joista lähes kaikkiin valittiin asukas. Asunnon saaneista erittäin kiireellisiä hakijoita oli 36 prosenttia. Pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asuntojen käyttöaste on yli 98 prosenttia ja vaihtuvuus pientä (noin 12 %). Tyhjiillään koko asuntokannasta on marraskuussa 2016 ollut vain alle 0,1 prosenttia. (ARA 2017.)

#### ASUKASVALINTA HELSINGIN KAUPUNGIN VUOKRA-ASUNTOIHIN

Pääkaupunkiseudun suurin vuokranantaja Helsingin kaupungin asunnot Oy vuokrasi vuonna 2016 yhteensä 2 630 ARA-vuokra-asuntoa. Uudistuotantoa näistä oli 130 asuntoa. Vuoden 2012 jälkeen vuokrattujen asuntojen vuosittainen määrä on vaihdellut 2 000–3 000 välillä – erityisesti uustuotannon vuosittainen vaihtelu on suurta. 31.12.2016 aktiivisia hakemuksia asuntoihin oli noin 14 000.

Viimeisten vuosien ajan vuokratuista asunnoista vuosittain noin 500 on ollut yksiöitä ja 1 000 kaksioita. Hakijoista yksinasuvia on noin 60 prosenttia ja asunnon saaneista reilut 40 prosenttia. Noin 60 prosenttia asuntoa hakeneista ja asunnon saaneista on alle 35-vuotiaita. Noin kolmasosa vuokratuista asunnoista sijaitsi Pohjois-Helsingissä ja kolmasosa Itä-Helsingissä. Länsi-Helsingissä asunnoista oli 17 prosenttia ja kantakaupungissa 13 prosenttia.

Asunnon saaneista erittäin kiireelliseksi luokiteltuja on ollut noin 80 prosenttia, joka huomattavan paljon korkeampi osuus kuin Helsingissä keskimäärin (n. 35 %, ARA, 2017). Tämä tarkoittaa sitä, että Helsingin yleishyödyllisten toimijoiden asuntoihin erittäin kiireellisiä tapauksia ei juurikaan valikoidu.

Vuonna 2016 tehdyistä yksin hakevien tai parien asukasvalinnoista noin 10 prosenttia ylittäisi nykyiset tulorajat. Muiden perhetyyppien kohdalla tilannetta ei voida arvioida tuntematta perheen tarkkaa koostumusta.

Vuoden 2017 alusta käyttöönotettujen tulorajojen kerrotaan lisänneen työmäärää huomattavasti ja pidentäneen vuokrausaikaa. Hakijamäärä ei ole vähentynyt, mutta hakijat ovat aiempaa pienituloisempia. Huhtikuuhun mennessä muutamia kymmeniä hakemuksia on hylätty tulojen ylittymisen takia.

Lähde: Helsingin kaupungin tilastot



Pääkaupunkiseudun ARA-vuokranantajien mukaan asukkaaksi on hakeutunut pääasiassa pienituloisia hakijoita jo ennen tulorajojen voimaantuloakin. Ohessa on käsitelty tarkemmin Helsingin kaupungin vuokra-asuntojen vuoden 2016 tilannetta. Tiedot alueen muista vuokratilayhteisöistä ovat samansuuntaisia.

### **Tulorajojen ja niiden tarkistusten kustannusnäkökulmia**

Vaikuttavuuden toisena kulmana ollaan nostettu esiin tulorajojen ja erityisesti tulojen tarkistusten vaatimat investoinnit, järjestelyt ja kustannukset asuntojen omistajille. Määräaikaistarkistusten yhtenä mahdollisuutena nähdään myös mahdollisen pyörövi-ilmion syntyminen, jolloin henkilöt muuttavat ARA-vuokrakohteisiin edestakaisin tulojen muuttuessa, mikä aiheuttaa myös ylimääräistä hallinnollista työtä. Samoin vuokrasuhteiden määräaikaisuuden lisäämä vaihtuvuus voisi siirtyä korotuspaineena vuokriin, kun yhtiöiden kustannukset kasvavat. (Hirvonen et al., 2014).

Helsingin kaupungin lausunnossa ympäristöministeriölle asetusmuutoksesta todettiin, että tulojen tarkistaminen vaihtojen yhteydessä aiheuttaisi lisätyövoiman hankkimista, tietojärjestelmäkuluja, hallinnollista lisätyötä ja muita kustannuksia. (Helsingin kaupungin hallitus, 2015). Toisaalta tulorajojen voisi olettaa näkyvän esimerkiksi vähentyvänä hakemusmääränä. Hirvonen et al. (2014) arvioivat, että määräaikaistarkistukset vaikuttaisivat vain pieneen osaan vuokralaisista ARA-kohteista erityisesti Helsingissä, jolloin saatava kustannus ei vastaa hyötyä.

Helsingin kaupungin asunnot Oy (jatkossa Heka) totesi lausunnossaan vuonna 2015, että tulojen tarkistaminen ja sen tuomat kustannukset asuntojen vaihtotilanteissa vaikuttavat myös toiminnan organisointitapaan. Vaihdot järjestettiin aiemmin Hekan aluetoimistojen puolesta, mutta on vuoden 2017 alusta lähtien keskitetty kiinteistöviraston asunto-osastolle. (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto, 2017). Määräaikaistarkistukset kaavaillaan mitä todennäköisimmin yhtä lailla toteutettavan keskitetysti asunto-osastolla. Asukasvalinnan valvontaan tulorajat eivät ole ainakaan toistaiseksi vaikuttaneet, vaan asukasvalintojen valvontaa toteutetaan kaupungeissa jälkivalvontana (Espoon kaupunki, 2017).

Tulojen tarkistusten voi olettaa lisäävän asukasvaihtuvuutta. Tämä voi johtaa asuntojen lyhyisiin väliaikaisiin tyhjillään oloihin asukkaiden välissä heijastuen omistajien tuloihin. Samanlaisesti asuntojen huollon puute tyhjinä aikoina voi myös lisätä tarvetta asuntojen laajemmille kunnostuksille. Pidemmällä tähtäimellä tuotto-odotusten pienentyminen voi johtaa halukkuuteen rakennuttaa lisää kohteita. (Hirvonen et al., 2014). Myös RAKLI ry (2015) on omissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota ARA-tuotannon loppumisen uhkaan.

Tulorajojen palauttaminen ja niiden määräaikaistarkistukset on nostettu esiin erityisesti lisääntyvän byrokratian ja hallintokulujen näkökulmasta. Esimerkiksi Heka (2015) nos-

ti lausunnossaan asetuksen muuttamisesta esiin, että byrokratia tulee tulorajojen myötä merkittävästi lisääntymään. Tämä nähdään ristiriitaisena nykyisen hallitusohjelman kanssa, jossa on erityisesti korostettu byrokratian vähentämistä ja normien purkamista.

### **Asumisturva ja kannustinloukut**

Asukkaiden näkökulmasta keskeinen uhakuva liittyy asumisturvaan. Esimerkiksi Hirvonen et al. (2014) toteavat tutkimuksessaan, että ARA-vuokra-asuntojen asumisturvaa on yleisesti pidetty parempana kuin yksityishenkilöiden omistamissa vuokra-asunnoissa asumista. Tästä näkökulmasta osassa lausunnoissa asetusmuutoksesta todettiin, että tulorajojen tullessa voimaan nähdään niiden ulottaminen pelkästään uusiin asukasvalintoihin riittäväksi. Määräaikaisille tulotarkistuksille ei nähdä tarvetta.

Eräissä kannanotoissa nostetaan esiin, että tulorajoilla ja niiden määräaikaisilla tarkistuksilla on asumisturvaongelman myötä mahdollisuus synnyttää myös kannustinloukkuja. Erityisesti työn vastaanottaminen saattaa olla osalle ARA-vuokra-asujista jatkossa kannattamatonta, sillä valtion tukemien ja markkinavuokraisten asuntojen välinen vuokraero on pääkaupunkiseudulla korkea. KOVA ry:n arvioiden mukaan yksin vuokra-asuntoa Espoosta hakeva henkilö menettää nettotuloina noin 350 euroa, jos hänen tulonsa ylittävät tulorajan verrattuna henkilöön, jonka tulot jäävät alle tulorajan. (KOVA ry, 2017). Samanaikaisesti TARMO-työryhmän raportissa nimenomaan pienituloisten asuminen vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa nähdään kannustinloukkuna toimeentulotuen myöntämisen kautta.

Kielteisimmillään kannustinloukkujen tuloksena luovuus erilaisen sääntelyn kiertämisessä kasvaa. Helsingin kaupunginhallituksen (2015) lausunnossa todetaan uhkakuvana harmaan talouden ja pimeän työnteon lisääntyminen, jotta tulot säilyvät alle asetettujen tulorajojen. Myös Hirvonen et al. (2014) toteavat pimeän työn yhtenä määräaikaisten vuokrasuhteiden ongelmana.

Asumisturvan heikentyminen johtaisi mahdollisesti myös siihen, että ARA-vuokra-asunnot koettaisiin entistä enemmän väliaikaisiksi ratkaisuuksi kuin ”kodiksi”. Asunnon näkeminen väliaikaisena ratkaisuna voi näkyä sekä asuntojen heikentyvänä huolenpitona ja kuntona, että asukkaiden vähäisenä juurtumisena asuinalueelleen. Tämä asuinalueelle juurtumattomuuden tunne voi puolestaan vaikuttaa asuinalueiden kielteiseen kehittymiseen ja segregatioon. (Hirvonen et al., 2014; YM et al., 2011).

### **Segregaation uhka**

Yksi merkittävimmistä tulojen tarkistuksiin liitettyistä ongelmista on segregaation lisääntyminen ja siten asuinalueiden kielteinen kehitys. Kansainvälisesti vertailtuna segregaatio on Suomessa ollut perinteisesti vähäistä ja tähän on pyritty myös vaikuttamaan erilaisin

asuntopoliittisin toimin, kuten juuri tulorajojen poistolla vuonna 2008. Vaikka segregatio on Suomessa tällä hetkellä vielä vähäistä, kohdistuu kuntien vuokratiloihin segregatiopaineita, ja viitteitä kehityksestä on löytynyt pidempään erityisesti Helsingissä (Hirvonen, 2010). Pieni- ja suurituloisten välinen eriytyminen on vahvistunut jonkin verran vuosikaudan vaihteesta (Kauppinen ja Vaalavuo, 2017). Helsingin kaupunginhallitus (2015) totesikin omassa lausunnossaan ympäristöministeriölle, että asetuksen muutos vahvistaa alueiden eriytymistä kaupungissa. Aravalaisissa (1189/1993) sekä laissa vuokra-asuntolainojen ja asu-misoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001) asukasvalinnan tavoitteeksi esitetään vuokratilojen monipuolinen asukasrakenne ja sosiaalisesti tasapainoiset asuinalueet.

Määräaikaisten vuokrasopimusten ja tulojen tarkistusten myötä asuinalueille voi keskittyä yhä enenevässä määrin samanlaisessa, usein haasteellisessa, elämäntilanteessa olevia henkilöitä. Riski on erityisen korostunut alueilla, joilla on paljon ARA-vuokra-asuntoja, usein kauempana kaupunkien keskustoista. (Hirvonen et al., 2014). Tällä voi olla useita implikaatioita asumisalueen elinvoimaisuudelle, kuten työttömyyden lisääntyminen, ostovoiman hiipuminen sekä palveluiden katoaminen. (YM, 2015b). Jo asukasvaihtuvuuden kasvaminen voi osaltaan heikentää asuinalueiden houkuttelevuutta ja lisätä esimerkiksi niiden leivottomuutta (Hirvonen et al., 2014).

Samanaikaisesti ns. ”parhaat” vuokralaiset muuttavat pois asuinalueilta vaikuttaen alueen maineeseen. Tämän nähdään lisäävän asuinalueiden ja niillä asuvien ihmisten leimautumista sekä slummiutumista (YM et al., 2011). Erityisesti lapsiperheet välttävät tällaisia asuinalueita. Haasteena on myös asuinalueille kerran muodostuneiden mielikuvien ja imagon hidas muuttuminen. Tulevat asumispäätökset nojaavat vahvasti näihin mielikuviiin muodostaen eräänlaisen noidankehän. (Hirvonen et al., 2014).

Edellä kuvattua on havainnollistettu tutkimuksessa koskien muuttoliikettä pääkaupunkiseudulla. Tulosten mukaan tärkeimmät poismuuton syyt vaihtelivat aluetyypeittäin. Sosio-ekonomisesti heikoimmilta alueilta muuttaneilla keskeisin syy muuttaa on liittynyt sopivan asunnon löytämiseen, ja toiseksi keskeisin syy on liittynyt asuin ympäristöön (alueen sosiaaliset ongelmat). Asuin ympäristöön liittyvät tekijät nousivat jopa perhetilanteessa tapahtuneita muutoksia yleisemmäksi syyksi vaihtaa asuntoa. Sosioekonomisesti heikoimmilta alueilta muuttaneilla alueen sosiaaliseen ympäristöön ja asuinalueen etniseen rakenteeseen liittyvät tekijät korostuivat myös selvästi muilta alueilta muuttaneita yleisempänä merkittävänä poismuuttosyynä. Liialliseksi koetut sosiaaliset ongelmat olivat toiseksi yleisimmin mainittu ja liian suureksi koettu maahanmuuttajien määrä erottuu neljänneksi yleisimmin mainittuna syynä neljän tärkeimmän syyn listalla. Alueiden välisten erojen kasvaessa hyvin suuriksi, myös riski joidenkin alueiden heikentyvästä kehityksestä kasvaa. (Vilkama et al., 2016).

Suomessa asuinalueiden segregatiokeskustelussa on 1990-luvulta lähtien keskitytty myös etniseen segregatioon ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden keskittymiseen

tietyille asuinalueille (Kauppinen et al., 2015). Lisääntyneen maahanmuuton myötä tämän erityisteeman merkitys korostuu kasvavissa määrin myös tulevaisuudessa. Maahanmuuttajataustaisten osuus on kasvanut voimakkaimmin niillä alueilla, joilla asui jo entuudestaan muita alueita runsaammin maahanmuuttajia, ja jotka pärjäävät muita alueita heikommin erilaisilla sosioekonomisilla mittareilla tarkasteltuna (Vilkama et al., 2016). Helsingin seudulla jo neljännes työikäisistä pienituloisista on maahanmuuttajia, kun koko saman ikäisessä väestössä heitä on 12 prosenttia. Pienituloisista etenkin ulkomaalaissyntyiset ovat keskittyneet pienituloisimmille alueille. (Kauppinen ja Vaalavuo, 2017). Suurimmista kaupungeista pienituloisten osuuksien ja vieraskielisten osuuksien riippuvuudet ovat suurimpia Vantaalla, Oulussa, Helsingissä ja Espoossa. Vieraskielisten ja työttömien osuuksien välinen korrelaatiokerroin oli varsin korkea kaikissa kaupungeissa, selvimmin Vantaalla, Helsingissä, Turussa ja Vaasassa. (Muttalainen ja Potila, 2016).

### 3.2 Selvityksessä toteutetun asukaskyselyn taustatiedot

- Tässä selvityksessä toteutetun kyselyn kohderyhmänä olivat pääkaupunkiseudun yhdeksän merkittävimmän ARA-vuokranantajan asukkaat pois lukien erityisryhmät.
- Vastauksia saatiin yhteensä 2 121, joista noin puolet Helsingistä, 40 prosenttia Vantaalta ja 10 prosenttia Espoosta.
- Tulokset voi tietysin varauksin yleistää perusjoukkoon.

Osana selvitystä toteutettiin asukaskysely, jolla kartoitettiin pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asuntojen asukasrakennetta ja asukkaiden näkemyksiä asumisesta, tulokehityksestä ja muuttoaikeista. Rakenteeltaan kysely on vertailukelpoinen edelliseen selvitykseen (Hirvonen et al., 2014). Tulosten tulokinnassa on kuitenkin syytä huomioida erot kontekstissa ja tiedonkeruun menetelmissä. Näistä syistä johtuen myös tietyt vastaajaryhmät ovat aineistossa ylliedustettuina.

Kyselyn kohderyhmänä olivat yhdeksän merkittävimmän ARA-vuokranantajan asukkaat pääkaupunkiseudulla lukuun ottamatta erityisryhmiä, joita myöskään tulojen määräaikaistarkistukset eivät koskisi. Kyselyyn sai vastata sekä suomeksi että englanniksi. Tiedonkeruu toteutettiin syys-lokakuussa 2017 eri yhtiöiden kohdalla eri tavoin:

- Kyselylinkki sähköpostitse asukkaille, joiden sähköpostiosoite on tiedossa (VAV Asunnot, Kojamo, Sato, Avara, TA-yhtiöt ja Asuntosäätiö)
- Ilmoitus kaikkiin kotitalouksiin jaettavassa asukaslehdessä (Helsingin kaupungin asunnot)
- Ilmoitus kotisivulla (Espoon Asunnot, M2-kodit)

- Sähköposti asukasaktiiveille (Espoon asunnot, Helsingin kaupungin asunnot)

Yhteensä vastauksia kertyi 2 121<sup>1</sup>. Kyselyn levittämisen menetelmä vaikutti vastausaktiivisuuden selvästi, ja yhtiöiden sähköpostirekisterien kattavuus ja ajantasaisuus ovat yhteydessä vastaajien määrään. VAV asuntojen muita yhtiöitä kattavampi rekisteri näkyy suurempana vastaajien määränä. Vastaajien jakautuminen asunto-yhtiöittäin on esitetty taulukossa 3.

**Taulukko 3. Vastaajien jakautuminen asunto-yhtiöittäin.**

Omistaja	Vastaajia	Prosenttia kaikista vastauksista
Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka)	760	35,8
VAV Asunnot Oy	702	33,1
VVO Asunnot Oy	181	8,5
Espoon Asunnot Oy	154	7,3
Avara Amplus Oy	152	7,2
Sato-Asunnot Oy	92	4,3
Taova Oy (TA-asunnot)	43	2,0
Kiinteistö Oy M2-Kodit (Y-säätiö)	17	0,8
Asuntosäätiö	12	0,6
Jokin muu	8	0,4
<b>Yhteensä</b>	<b>2 121</b>	<b>100</b>
Helsinki	1 065	50,2
Espoo-Kauniainen	209	9,9
Vantaa	847	39,9

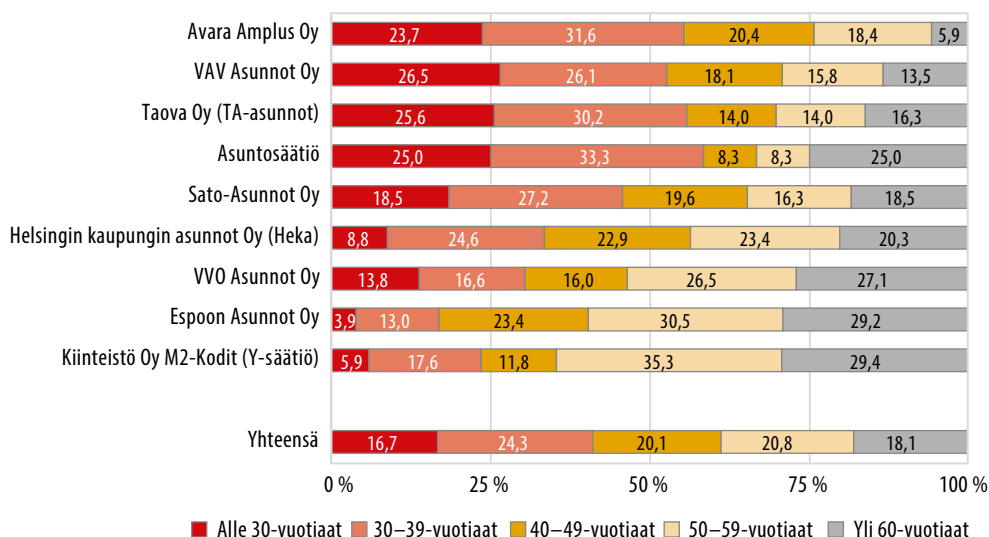
Aineiston edustavuutta ei voitu arvioida tilastollisin menetelmin, sillä kohdejoukon tarkkoja taustatietoja ei tunneta. Samasta syystä aineistolle ei voi tehdä painotuksia jälkikäteen. Edustavuutta voi kuitenkin kartoittaa vertaamalla vastaajien jakaumaa edellisen selvityksen kyselytuloksiin ja toisaalta esimerkiksi koko ARA-asuntokannan jakautumiseen asuntotyypeittäin. Yhteensä kysely toimitettiin noin 12 000 sähköpostiosoitteeseen, joiden toimintaa tai ajantasaisuutta ei kuitenkaan voitu varmistaa. Tämän perusteella sähköpostitse toimitettuun kyselyyn vastasi noin 10 prosenttia asukkaista.

Ilmeisimmät aineiston tulkinnanvaraisuudet liittyvät vastaajien ikäjakaumaan ja tuloihin. Vastaajat ovat jakautuneet iän perusteella suhteellisen normaalisti: noin kaksi kolmasosaa

<sup>1</sup> Analyysikelpoiset vastaukset. Selvästi kaksinkertaiset vastaukset on poistettu aineistosta. Samoin mm. tulo-, perhemuoto- ja työllisyysmuuttujien vastaukset on käyty läpi ja selvästi virheelliset havainnot on joko poistettu tai uudelleenkodeattu.

on 30–59-vuotiaita (ks. kuvio 2). Tasainen jakautuminen mahdollistaa tarkastelun ikäluokittain. Todennäköisesti nuoremmat ikäluokat vastaavat sähköiseen kyselyyn jonkin verran iäkkäämpiä useammin, mikä oletettavasti laskee vastaajien keski-ikää. Sähköpostilla tavoitetut vastaajat ovat selvästi painottuneet nuorimpiin ikäluokkiin. Toisaalta yhtiökohtaisista eroista voi päätellä, että erityisesti Hekan asukaslehdellä on tavoitettu myös vanhempia vastaajia, mikä tasoittaa aineiston kokonaisikäjakaumaa.

Edellisessä selvityksessä Hirvonen et al. (2014) toteuttivat asukaskyselyn postitse väestörekisteristä poimitun satunnaisotoksen osoitteisiin. Postikyselyssä iäkkäämmät vastaajat saattavat olla ylliedustettuna, mikä selittää edellisen selvityksen tähän aineistoon verrattuna hieman vanhempaa ikäjakaumaa.



**Kuvio 2.** Vastaajien ikäjakauma asuntoyhtiöittäin (%).

Suurin aineiston eroavaisuus edelliseen kyselyyn verrattuna on vastaajien tulotaso. Kaikkien vastaajakotitalouksien kulutusyksikkökohtainen mediaanitulo on 1 900 euroa, joka on 200 euroa enemmän kuin vuonna 2013 (Hirvonen et al., 2014). Ero heijastuu myös arvioihin tulorajojen ylityksistä, joita käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Odotettua korkeampaa mediaanituloa selittää vastaajien valikoituminen. Kyselykutsussa ja kyselyn johdantotekstissä kerrottiin avoimesti kyseessä olevan tulorajojen määräaikaistarkistuksiin liittyvä selvitys. Ihmiset vastaavat todennäköisemmin itseään kiinnostaviin ja koskeviin tutkimuksiin, joten oletettavasti lähempänä tulorajoja olevat tai ne jo ylittävät asukkaat ovat vastanneet kyselyyn muita useammin. Aihetta on myös käsitelty kuluneen vuoden aikana mediassa, mikä osaltaan saattaa lisätä asianosaisten kiinnostusta. Selvityksen asiayhteys saattaa lisäksi vaikuttaa osaltaan vastausten sisältöön.

Vastaajien asutokunnan koon, asutotyypin, koulutuksen tai työllisyytilanteen suhteen selvityksien välillä ei ole suuria eroja. Tähän perustaen kokonaisuudessaan aineiston katsotaan edustavan kohdejoukkoa vähintäänkin kohtuullisen tarkasti. Tämän selvityksen tarkoituksena on vastata kysymyksiin tulojen määräaikaistarkistuksien vaikutuksista, ja tähän analyysiin määrällisesti ja laadullisesti riittävät vastausmäärät eri vastaajaryhmissä soveltuvat hyvin. Vastaajien jakautuminen taustatekijöittäin on kuvattu liitteessä 1. Ristiintaulukoiden tilastollista merkitsevyyttä on testattu Khii2-testillä. Testin tulokset on esitetty kuvaajissa: \*\*\*= $p<0,001$ , \*\*= $p<0,01$ , \*= $p<0,05$ . Tähdellä merkityt erot pätevät suurella todennäköisyydellä myös perusjoukossa.

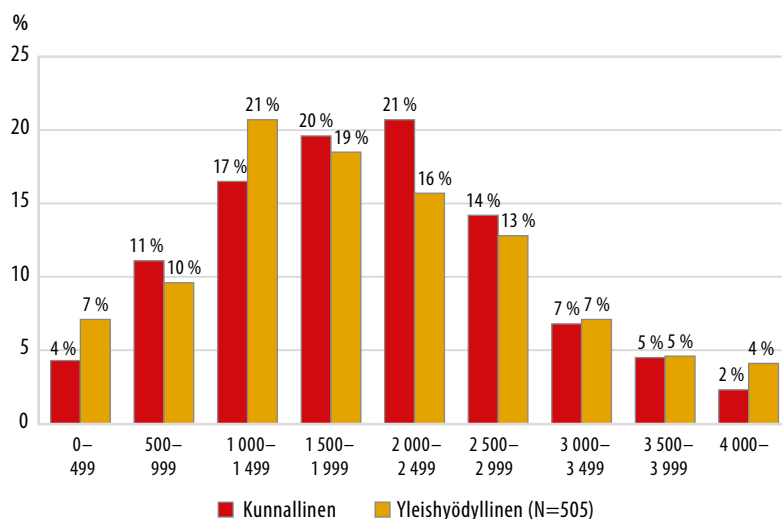
### 3.3 ARA-asukkaiden taloudellinen tilanne kyselyn mukaan

- Vastaajien kulutusyksikkökohtainen bruttokuukausitulo on 1 900 euroa (mediaani).
- Tulojen ja asumisajan välillä on hyvin heikko yhteys.
- Nuorimmat ikäluokat odottavat tulojensa nousevan muita useammin.
- Noin kolmasosa vastaajista saa asumistukea. Työelämän ulkopuolella olevat saavat selvästi useammin tukea asumiseensa.

Tulojen ja tulorajan ylityksien tarkastelussa hyödynnetään kotitalouden yhteenlaskettuja kulutusyksikkökohtaisia bruttotuloja kuukaudessa<sup>2</sup>. Tämä mahdollistaa asukasmäärältään eri kokoisten asutokuntien keskinäisen vertailun. Tuloina huomioidaan ansio- ja pääomatulot, puolisolta saatava elatusapu, aikuisopintotuet ja luontaisetujen verotusarvo. Erilaisia sosiaalietuuksia ei huomioida tuloina.

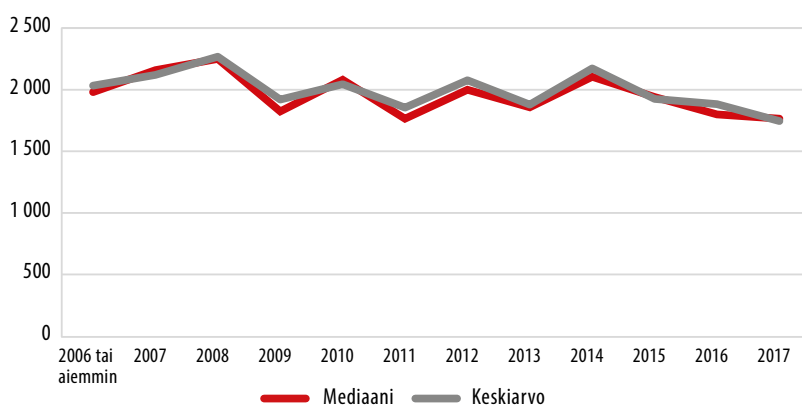
Kunnallisten vuokrayhtiöiden kotitalouksien mediaanitulo kuukaudessa on 1 938 euroa (keskitulo 1 966 euroa) ja yleishyödyllisten yhtiöiden 1 800 euroa (keskitulo 1 936 euroa). Kulutusyksiköittäin laskettuna kaikista vastaajista noin 85 prosenttia sijoittuu enintään 3 000 euroa kuukaudessa tienaaviin tuloluokkiin. Kunnallisten ja yleishyödyllisten yhtiöiden asukkaiden tulojakaumat on esitetty kuviossa 3. Aiemmasta selvityksestä (Hirvonen et al., 2014) poiketen kunnallisten yhtiöiden kotitalouksien tulo on yleishyödyllisiä korkeampi. Mahdollinen syy tälle on vastaajien valikoituminen.

<sup>2</sup> Kulutusyksikkökohtaisessa tulossa kotitalouden kokonaistulo jaetaan kotitalouden kulutusyksiköiden määrällä, jossa ensimmäinen aikuinen saa arvon 1, muut aikuiset 0,7 ja lapset 0,5. Kaava on yhdenmukainen ARA:n asukasvaihinnan tulovertailun ohjeistuksen ja edellisen selvityksen kanssa.



**Kuvio 3. Kotitalouksien kulutusyksikkökohtaiset tulot\*\* (euroa/kk).**

Tulorajoista käytävään keskusteluun liittyy kiinteästi ajatus siitä, että aikanaan matalien tulojen perusteella ARA-vuokra-asunnon saaneiden asukkaiden tulot kasvaisivat vuosien myötä. Toteutuessaan tämä näkyisi pidempään nykyisessä asunnossaan asuneiden kohonneina tuloina. Aineiston perusteella asumisajan ja tulojen välillä on kuitenkin vain hyvin heikko riippuvuus<sup>3</sup> (kuvio 4). Asukkaat, joiden tulot ovat nousseet merkittävästi pitkällä aikajänteellä, ovat siis pääosin siirtyneet eteenpäin asumisurallaan. Toisaalta havainto myös osoittaa, että osa ARA-vuokra-asuntoihin viime vuosinakin muuttaneista kuuluu ylimpiin tuloluokkiin. Kyselyvastausten perusteella ei voi päätellä sitä, ovatko heidän tulonsa nousseet nopeasti ARA-vuokra-asuntoihin siirtymisen jälkeen vai ovatko tulot olleet korkeat jo muuttaessa.

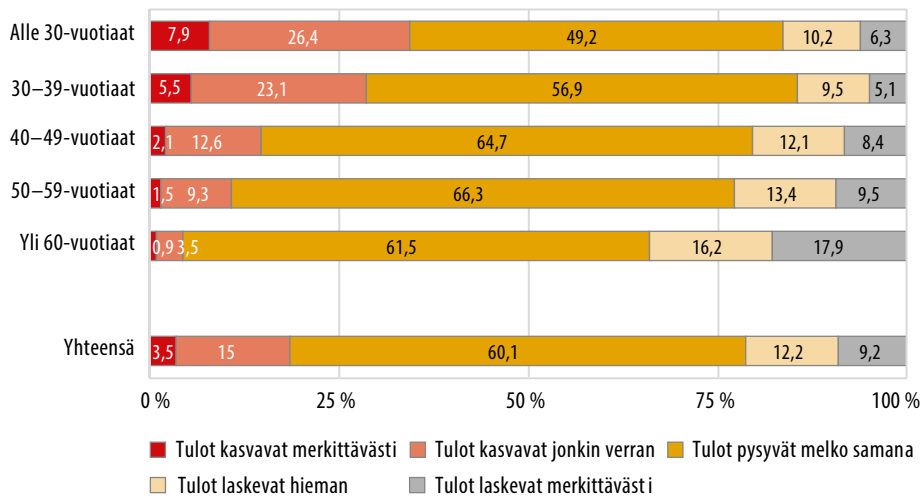


**Kuvio 4. Kotitalouden tulot muuttovuoden perusteella. (euroa/kk)**

<sup>3</sup>  $r=0,064$ ,  $p<0,01$ .

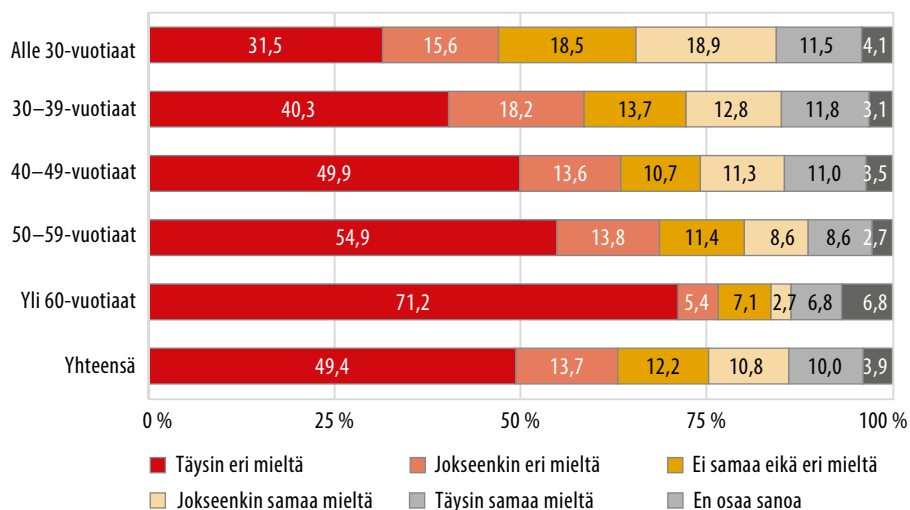


Valtaosa (60 %) vastaajista arvioi tulojensa pysyvän samalla tasolla seuraavien kahden vuoden aikana. lällä on voimakas ja lineaarinen yhteys odotuksiin tulojen noususta. Alle 30-vuotiaista noin kolmasosa arvioi tulojensa nousevan tulevaisuudessa, kun taas yli 60-vuotiaista vain muutama prosentti uskoo tähän. Sitä vastoin yli 60-vuotiaista kolmasosa odottaa tulojensa vähenevän seuraavien vuosien aikana. Avovastausten perusteella tulojen muutokset liittyvät suurempiin elämänmuutoksiin. Nuorempien kohdalla tuloja korotavia muutoksia ovat esimerkiksi valmistuminen ja siirtyminen työelämään tai työpaikan vaihto. Yli 60-vuotiaiden vastaukset liittyvät lähes poikkeuksetta eläkkeelle siirtymiseen ja sen tuloja pienentävään vaikutukseen, ja useat vastaajat ovat nostaneet esiin myös eläkkeiden tason. Arviot kotitalouden tulojen kehityksestä ikäluokittain on esitetty kuviossa 5.

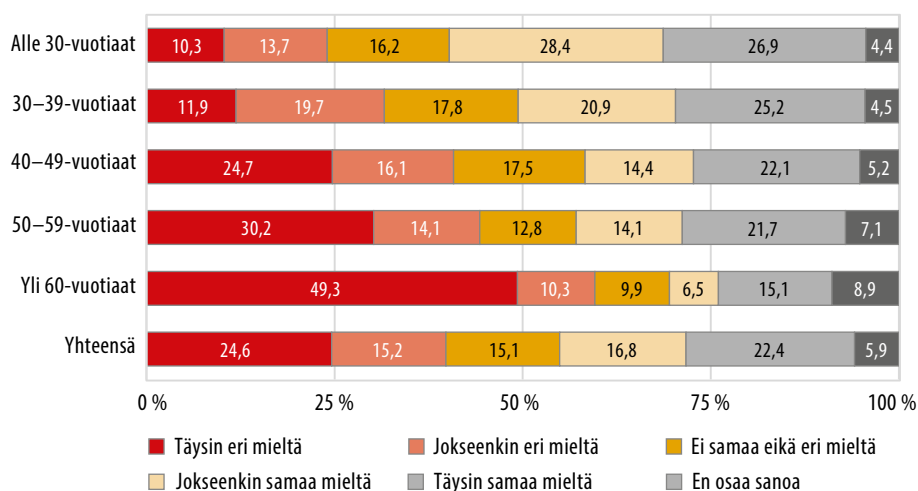


**Kuvio 5. Tulojen kehittyminen ja ikä.**

Tulojen määräaikaistarkistusten tulisi toteutuessaan huomioida tulojen kuukausittainen vaihtelu ja yllättävät muutokset siten, että tarkistuksessa havaittu kohonnut tulotaso todella vastaisi kotitalouden tilannetta myös tulevaisuudessa. Nykyisistä asuntokunnista suurimman osan tulot vaihtelevat kuukausittain vain vähän (kuvio 6). Mielipiteet tulevaisuuden tulojen määrän arvioinnista jakautuvat hyvin tasaisesti. Noin kolmasosa asukkaista pitää arvioimista helppona ja kolmasosa vaikeana (kuvio 7). Sekä suurimmat kuukausivaihtelut että vaikeudet arvioinnissa ovat yleisimpiä nuorimmissa ikäluokissa, jotka myös useimmiten odottavat tulojensa nousevan.

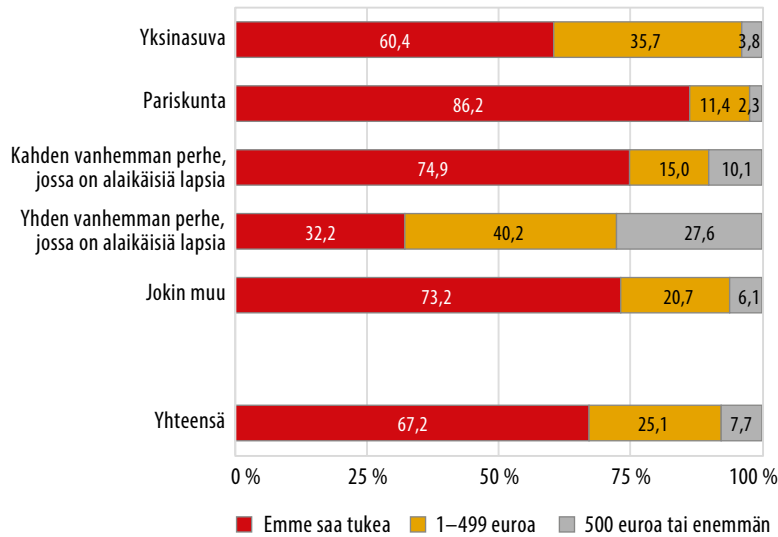


**Kuvio 6. Tulojen vaihtelu ja ikä.**

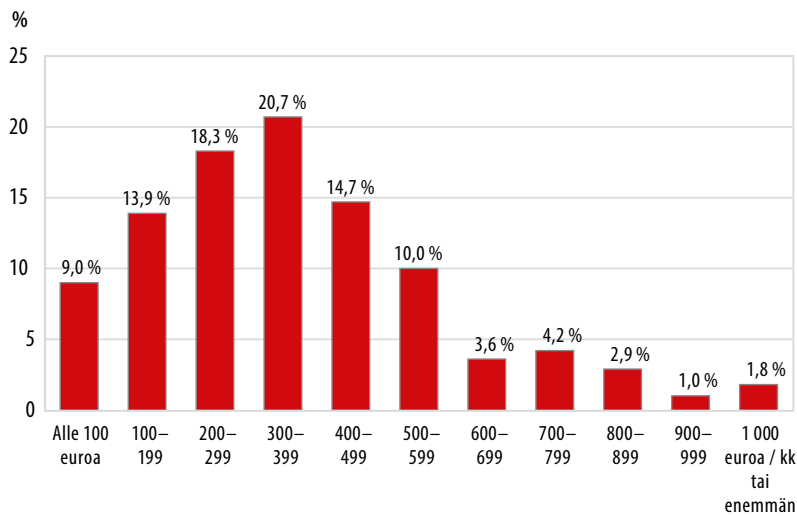


**Kuvio 7. Tulojen suuruuden arvioiminen ja ikä.**

Kohonneiden asumistukikustannusten hillitseminen on yksi ARA-vuokra-asuntojen tulorajojen ja tulojen määräaikaistarkistusten tavoitteista. Kuitenkin pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asukkaista noin kolmasosa saa tämän selvityksen kyselyn mukaan myös jotain asumisen tukea (yleinen asumistuki, eläkkeen saajan asumistuki). Yhden vanhemman perheissä tukea saadaan suhteellisesti selvästi eniten – asutokunnista yli kolmasosa saa asumistukea. Seuraavaksi eniten tukea saavat yksinasuvat. Kahden aikuisen perheisiin tukia maksetaan huomattavasti vähemmän, ja lapsettomista pariskunnista 86 prosenttia ei saa mitään asumisen tukia. Tyypillisin asumistuen määrä on 300–399 euroa. Vain noin 14 prosenttia niistä kotitalouksista, jotka saavat tukea, saa yli 600 euroa kuukaudessa.

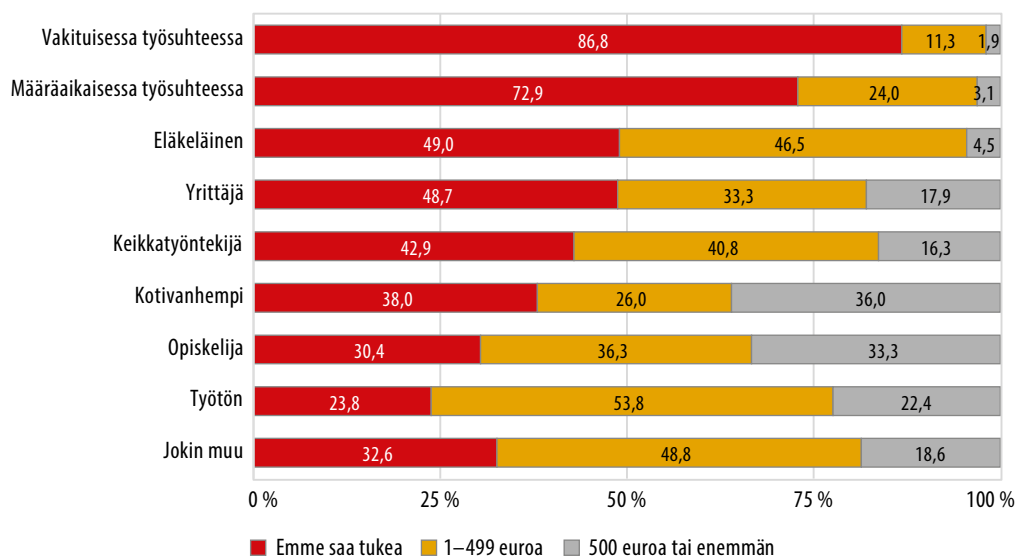


**Kuvio 8. Asumistuen saajat perhetyypeittäin.**



**Kuvio 9. Asumistukea saavien tuen määrä, euroa/kk.**

Asumistuki on vahvasti sidoksissa muihin tuloihin ja siten työmarkkina-asemaan. Vakituksessa työsuhteessa olevista 87 prosenttia ei saa asumiseen tukea. Myös määräaikaissa työsuhteessa olevien tuen saaminen on muita ryhmiä harvinaisempaa. Yli puolet kaikkiin muihin ryhmiin sijoittuvista saa asumistukea, ja työttömistä asumistukea saa useampi kuin joka neljäs. Kun lähtökohtana on, että tulorajat ylittäviltä asutokunnilta vapautuviin asuntoihin haetaan pienituloisia asukkaita vapaarahoitteisista asunnoista, voidaan myös olettaa heidän tuen tarpeensa vastaavan nykyisten ARA-vuokra-asukkaiden tuen tarvetta.



**Kuvio 10.** Asumistuen saajat pääasiallisen toiminnan perusteella.

### 3.4 Tulorajan ylitykset kyselyn mukaan

- Selvityksen kyselyyn vastanneista kotitalouksista 16,5 prosenttia ylittää tulorajan. Asuntoluokat ja kaupungit huomioiden koko pääkaupunkiseudun asuntokantaan yleistettynä osuus on 18,9 prosenttia.
- Kaupunkikohtaiset erot ovat suuria: Helsinki 23,5 prosenttia, Espoo 13,9 prosenttia ja Vantaa 8,3 prosenttia.
- Vastaaajien valikoituminen vaikuttanee tuloksiin tulorajan ylittävien osuutta korottavasti.
- Laskelman perusteella vapautuvia asuntoja olisi enintään 15 600, joista 77 prosenttia sijaitsee Helsingissä. Yksiöitä vapautuvista asunnoista olisi 12 prosenttia ja kaksioita 43 prosenttia.
- Tulorajan ylittäneet ovat useimmiten työssäkäyviä ja kahden aikuisen kotitalouksia.
- Siirtyminen ARA-vuokra-asuntoon ei itsessään pudota asumisen kustannuksia, vaan asunnon tulee myös vastata hakijan tarpeita.

1.1.2017 alkaen pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinnassa on noudatettu varallisuusrajojen lisäksi tulorajoja. Tulorajat määräytyvät hakijakotitalouden koostumuksen mukaisesti siten, että yhden aikuisen taloudessa bruttotulot saavat olla enintään 3 000 euroa kuukaudessa. Seuraavat aikuiset nostavat rajaa kukin 2 100 eurolla, ensimmäi-

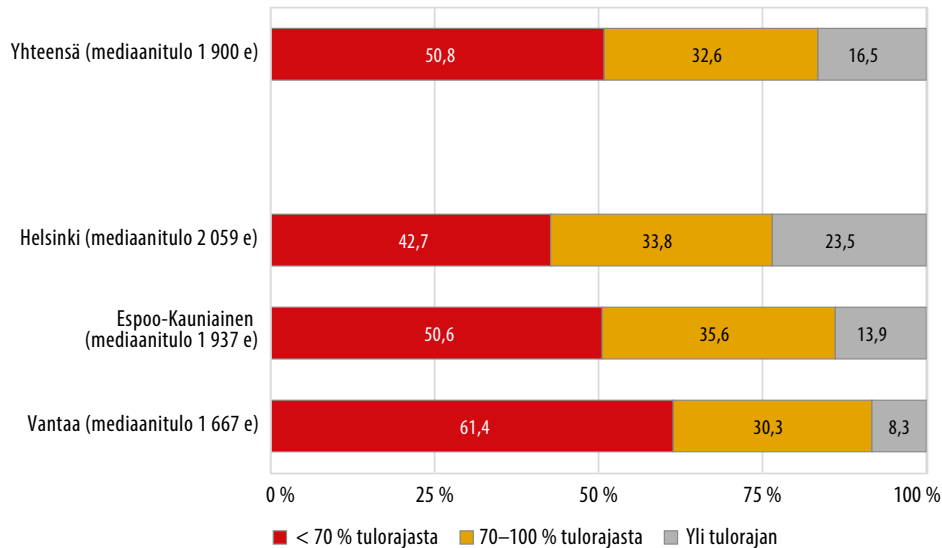
nen lapsi 650 eurolla ja seuraavat lapset 600 eurolla. Vastaavia rajoja noudatettaisiin myös tulojen määräaikaistarkistusten osalta.

Aiemmissa tutkimuksissa on tarkasteltu asukkaiden tulojen jakautumista tulodesiileihin rekisteriaineistoon pohjautuen. Näiden selvitysten perusteella noin yhdeksän prosenttia ARA-vuokra-asuntokunnista sijoittuisi ylimpiin kahteen tulodesiiliin. Määrällisesti tämä tarkoittaisi vajaata 10 000 asuntokuntaa. (Hirvonen et al., 2014.) Tämä myös on ollut lähtökohta keskustelussa tulojen määräaikaistarkistuksista. Verrattuna vuoden 2011 tietoihin perustuviin tulodesiilien raja-arvoihin tulojen yläpuolelle jäävät yksinasuvista ja pariskunnista juuri kaksi ylittä desiiliä. Lapsiperheiden osalta tulojen yläpuolelle jäävät kulutusyksiköittäin lasketuista tulodesiileistä neljä ylittä, koska lasten laskennallinen korotus tulojaan (650 e tai 600 e, painoarvo 0,2–0,22) on matalampi kuin lasten laskennallinen kulutusyksikkövaikutus (painoarvo 0,5).<sup>4</sup>

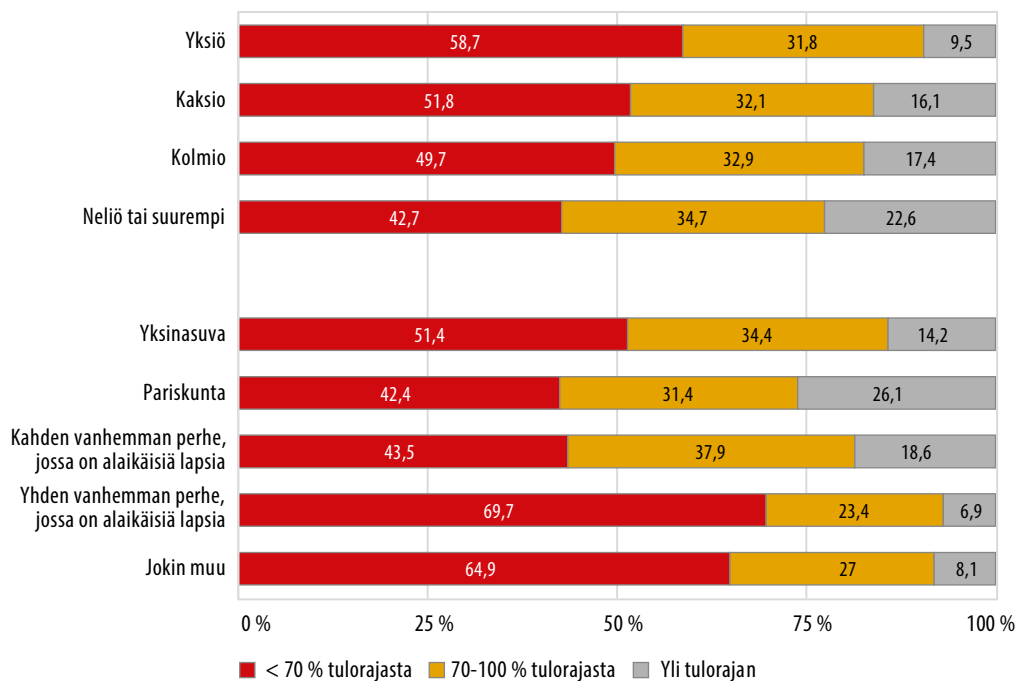
Selvityksen tavoitteena oli arvioida tulojen ylittävien asuntokuntien määrä ja osuus pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asuntokunnista. Tuloraja vastaaja-asuntokunnille pystyttiin laskemaan asuntokunnan koostumuksen (aikuiset ja lapset) perusteella. Tämän jälkeen kunkin asuntokunnan yhteenlaskettuja bruttotuloja verrattiin tähän rajaan. Kokonaiskuvan laajentamiseksi tulojen alle jäävät asuntokunnat on jaettu tuloiltaan alle 70 ja yli 70 prosenttia tulorajasta oleviin. Esimerkiksi yksinasuvien kohdalla 70 prosenttia tulorajasta tarkoittaisi siis 2 100 euroa ja kahden aikuisen ja kahden lapsen perheessä 4 445 euroa. Esimerkiksi muuttoaikeiden tai kannustinvaikutusten näkökulmasta on merkityksellistä, kuinka lähellä vastaaja todellisuudessa on tulorajaa. Puolet vastaajista jää alle 70 prosenttiin tulorajasta, mikä tarkoittanee sitä, etteivät tulojen tarkistuksetkaan heihin juuri vaikuttaisi.

Tulojen ylitykset jakautuvat epätasaisesti taustamuuttujien perusteella. Kaikista kyselyyn vastanneista 16,5 prosenttia ylitti tulorajan, mutta erot kaupunkien välillä ovat suuria. Lähes joka neljäs helsinkiläisistä vastaajista sijoittui tulorajan ylittäneiden luokkaan, kun Vantaalla vastaava osuus jää alle joka kymmenenteen (kuvio 11). Tiedonkeruumenetelmien eroista johtuen kaupunkikohtaisista eroista on syytä tehdä johtopäätöksiä varoen. Valikoitumisefekti saattaa suhteessa olla korkeampi Helsingissä, jossa myös ylituloisia on enemmän. Lisäksi Helsingissä kyselystä tiedotettiin lehden välityksellä, mikä sekin on saattanut nostaa vastauskynnystä. On kuitenkin selvää, että ylituloisten jakautumisessa pääkaupunkiseudulla on alueellisia eroja. Luultavasti eroja olisi myös erityisesti Helsingin sisällä, jos tarkastelu voitaisiin ulottaa pienaluetasolle. Useat haastatelluista asiantuntijoista epäilivät tulojen ylittämisen keskittyvän muutamille Helsingin alueille. Joka tapauksessa kyse on ennen kaikkea Helsinkiä koskevasta asiasta.

<sup>4</sup> Vertailu on suuntaa antava ja perustuu osin vanhentuneeseen (vuoden 2011), joskin vertailukelpoiseen tulodesiilitietoon. Tähän lähteeseen perustuvat myös taustatiedot tulojen määräaikaistarkistusten valmistelussa.



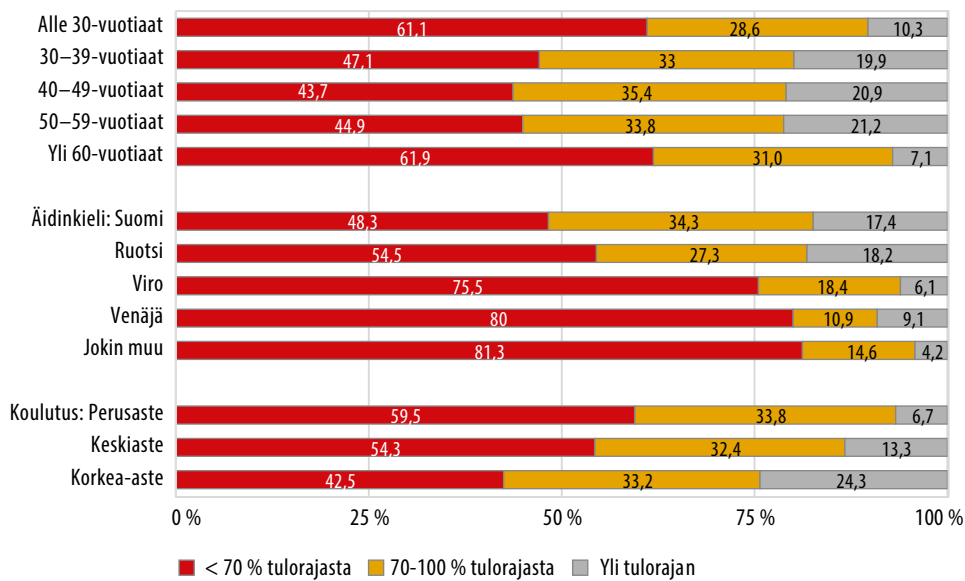
**Kuvio 11. Tulorajan ylitykset kunnittain.**



**Kuvio 12. Tulorajan ylitykset asuntotyyppin ja asutokunnan koostumuksen perusteella.**

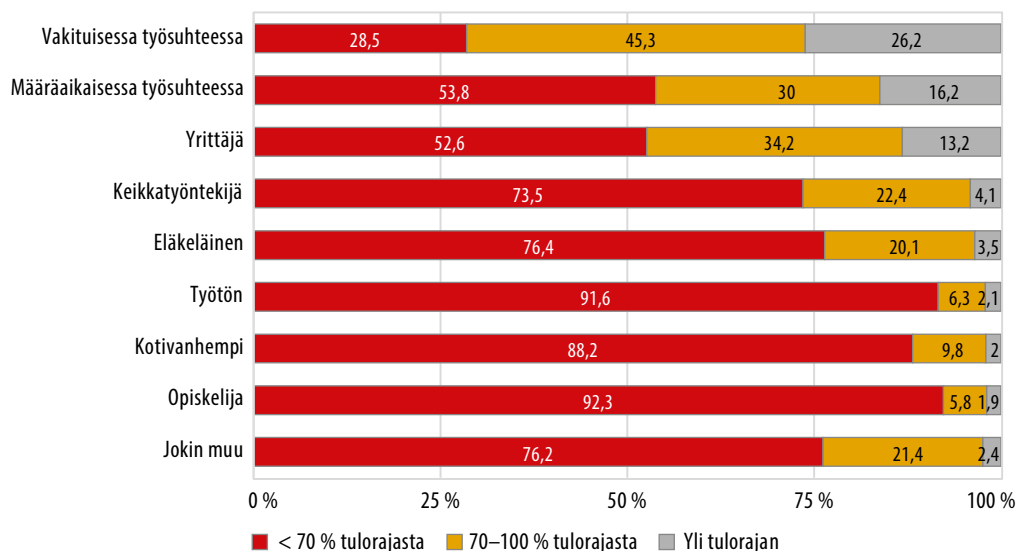
Tulorajat ylittyvät suhteellisesti tarkasteltuna useimmin suurissa asunnoissa, ja yksiössä asuvien kohdalla vain harvemmalla kuin joka kymmenennellä (kuvio 12). Vastaavasti yksinasuvia harvemmin tulot ylittyvät vain yksinhuoltajilla, joista 93 prosenttia jää tulorajan

alle. Sen sijaan kahden aikuisen tulot vaikuttaisivat nousevan keskimääräistä helpommin rajan yli, erityisesti ilman lapsia mutta myös lapsiperheissä. Taustamuuttujien ja tulorajojen ylitysten suhde on odotetunlainen: työikäiset 30–59-vuotiaat, suomen- ja ruotsinkieliset sekä korkeakoulutetut ovat yliedustettuina (kuvio 13).



**Kuvio 13.** Tulorajan ylitykset eri taustamuuttujien perusteella.

Tarkastelu asukkaan pääasiallisen toiminnan perusteella paljastaa, että tulorajojen ylitykset ovat muille kuin vakituisessa ja määräaikaisessa työsuhteessa oleville tai yrittäjille huomattavan harvinaisia (kuvio 14). Keikkatyöntekijöistä ja eläkeläisistä kolme neljästä jää alle 70 prosenttiin tulorajasta, ja työttömistä, kotivanhemmista ja opiskelijoista noin 90 prosenttia. Näin siis myös tulorajojen määräaikaistarkistusten todennettavissa olevat vaikutukset muille kuin työssäkäyville jäivät odotetusti vähäisiksi.



**Kuvio 14.** Tulorajan ylitykset pääasiallisen toiminnan perusteella.

Pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asuntojen lukumäärä ja tyyppi ovat ainoita taustatietoja, joiden perusteella tuloksia voi painottaa vastaamaan koko kohdejoukkoa. Näin pystytään arvioimaan määräaikaistarkistusten seurauksena vapautuvien asuntojen teoreettista enimmäismäärää. On kuitenkin syytä huomioida, että tulotarkistukset eivät lähtökohtaisesti koski nykyisiä vuokrasopimuksia, joten arvio kuvaa lähinnä tilannetta joka joskus tulevaisuudessa vallitsee asukaskunnan vaihduttua. Samoin lukuja tarkastellessa on syytä muistaa kyselyvastaajien valikoituminen, jonka suuruutta on mahdotonta arvioida tässä yhteydessä. Todennäköisesti tulorajat ylittävien todellinen määrä sijoittuu aiemmin esitettyjen arvioiden (noin 10 000) ja tämän kyselyn tulosten välimaastoon.

Taulukossa 4 on esitetty tulorajat ylittävien ARA-asuntokuntien määrää koskevan laskelman tulokset koko pääkaupunkiseudun ARA-asuntokantaan yleistettynä.<sup>5</sup> Laskelman perusteella pääkaupunkiseudun käyttö- ja luovutusrajoitusten piirissä olevista ARA-vuokra-asunnoista tulorajat ylittäviä on enintään noin 15 600 eli 18,9 prosenttia. Näistä Helsingissä olisi 12 100, Espoossa ja Kauniaisissa 2 400 sekä Vantaalla 1 200. Helsingin suuresta asuntokannasta ja korkeasta tulorajan ylittäneiden osuudesta johtuen koko alueen osuus on korkeampi kuin pelkkien kyselyvastausten perusteella.

<sup>5</sup> Kaupunkikohtainen tulorajan ylittävien osuus on kerrottu kunkin huoneistyyppin lukumäärällä kunkin kaupungin koko ARA-kannan jakauman mukaisesti (Aluesarjat.fi 2017, Asunnot hallintatyyppin perusteella).



**Taulukko 4.** Kyselyn perusteella tulorajan ylittäneiden asuntojen määrä asuntotyypeittäin korotettuna koko asuntokantaan.

	Helsinki	Espoo-Kauniainen	Vantaa	Yhteensä	%
Tulorajan ylittäviä yhteensä	12 078	2 362	1 183	15 624	100,0 %
Kaupungin osuus kaikista tulorajat ylittävistä %	77,3 %	15,1 %	7,6 %	100,0 %	
Yksiö	1 705	0	113	1 818	11,6 %
Kaksio	5 426	729	641	6 796	43,5 %
Kolmio	2 839	995	375	4 208	26,9 %
Neliö tai suurempi	1 569	292	40	1 902	12,2 %
Tuntematon	25	41	0	67	0,4 %
ARA-vuokra-asuntoja yhteensä (pl. erityisryhmät)	51 397	16 994	14 258	82 649	

Valtaosa potentiaalisesti vapautuvista asunnoista on kaksioita (43,5 %). Yksiöitä tulorajan ylittävistä asunnoista olisi noin 1 800. Tarpeeseen verrattuna erityisesti yksiöiden määrä jää hyvin pieneksi. Jotta ARA-vuokra-asunnot kohdistuisivat jatkossa paremmin niitä eniten tarvitseville, niiden pitäisi vastata eniten tarvitsevien kysyntään. Vuonna 2016 pääkaupunkiseudulla ARA-vuokra-asuntoa hakeneista 60 prosenttia oli yksinasuvia (ARA, 2017). Helsingin kaupungin vuokra-asunnoista samana vuonna vuokrattiin yksinasuville 43 prosenttia. Yksiöitä vuokratuista Helsingin kaupungin asunnoista oli 20 prosenttia.

Merkittävälle osalle yksinasuvista hakijoista tarjotaan siis yksiötä suurempaa asuntoa, mikä useissa tilanteissa onkin tarkoituksenmukaista. Vapaarahoitteisessa yksiössä kalliisti asuvan asumiskustannukset eivät välttämättä kuitenkaan pienene, vaan voivat jopa nousta merkittävästi, jos asukas siirtyy esimerkiksi Helsingin Kallioista vapaarahoitteisesta yksiöstä ARA-kaksioon Ruoholahteen. Kontulassa sijaitsevaan kaksioon siirtyessä vuokra pysyisi nykyisellä tasolla<sup>6</sup>. Ongelmaksi muodostuu se, että tulorajan ylittävät ja sitä kautta vapautuvat asunnot oletettavasti sijoittuvat alueille, joissa myös ARA-vuokra-asuntojen vuokrat ovat korkeimpia. Pelkkä ARA-vuokra-asuntoon siirtyminen ei siis yksin riitä, vaan asunnon täytyisi vastata todella hakijan tarvetta ja olla edullisempi kuin lähtöasunto.

<sup>6</sup> Asumistukea saavan vapaarahoitteisessa yksiössä 00530 alueella asuvan keskimääräinen neliövuokra 23,02 e/kk X keskimääräinen koko 28,8 m<sup>2</sup> = 663 euroa. Asumistukea saavan ARA-kaksiossa alueella 00180 asuvan keskimääräinen neliövuokra 16,22 e/kk X keskimääräinen koko 55,4 m<sup>2</sup> = 899 euroa. Asumistukea saavan ARA-kaksiossa alueella 00940 asuvan keskimääräinen neliövuokra 12,49 e/kk X keskimääräinen koko 52,6 m<sup>2</sup> = 657 euroa. (Yleistä asumistukea saavat ruokakunnat helmikuu/2017. ARA/Kela.)

## Varallisuusrajat

ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinnan varallisuusrajat on määritelty ARA:n asukasvalintopöytäkirjojen ohjeiden mukaisesti pääkaupunkiseudulla siten, että raja yhden henkilön taloudessa on 52 000–87 000 euroa, kahden henkilön taloudessa 65 000–112 000 euroa ja kolmen henkilön taloudessa 86 000–168 000 euroa. Lisähenkilöt nostavat varallisuusrajaa. Varallisuutena huomioidaan vähäistä arvoa merkittävämmät omistukset kuten asunto, kesämökki tai rahasto-osuudet. Nettovarallisuuden laskemiseksi varallisuudesta vähennetään velat. (Helsingin kaupunki, 2016). Kyselyn vastaajista vain alle prosentin nettovarallisuus oli suurempi kuin hänen kotikuntansa varallisuusraja. Vuonna 2013 varallisuusraja ylittyi 1,8 prosentilla vastaajista, joten tulos on saman suuntainen (Hirvonen et al., 2014).

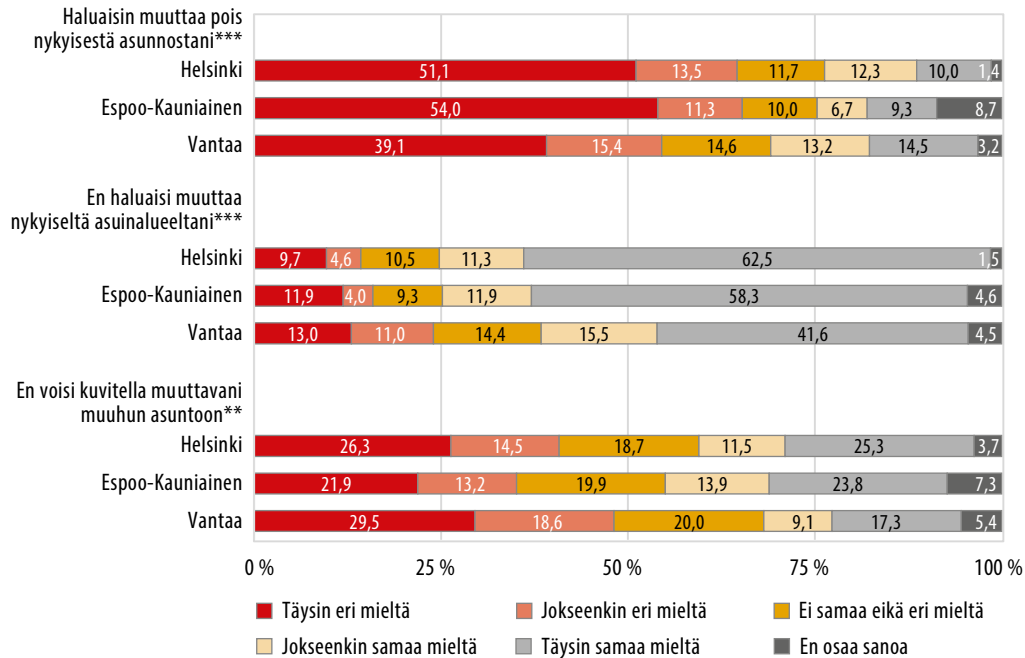
## 3.5 Muuttoaikeet selvityksen kyselyn mukaan

- Suurin osa asukkaista on tyytyväisiä nykyiseen asuntoonsa ja asuinalueeseensa.
- Noin viidesosa vastaajista tietää muuttavansa tai suunnittelee muuttoa seuraavien 12 kuukauden aikana.
- Tulorajan ylittäneet muuttavat todennäköisimmin omistusasuntoon, kun pienempituloisten ensisijainen kohde on toinen ARA-vuokra-asunto.

Vaihtuvuus pääkaupunkiseudun ARA-vuokra-asunnoissa on pientä. Vuonna 2016 kunnan ARA-vuokra-asuntojen vaihtuvuus pääkaupunkiseudulla oli 11,9 prosenttia. Matala muuttoalttius näkyy myös kyselyvastauksissa. Vastaajista 22–27 prosenttia haluaisi muuttaa asunnostaan pidemmällä tähtäimellä. Nykyiseen asuinalueeseen ollaan vielä selvemmin kiintyneitä. Helsingin ja Espoon vastaukset ovat keskenään melko yhteneväisiä, mutta Vantaalla on selvästi muita kaupunkeja enemmän pois nykyisestä asunnostaan ja nykyiseltä asuinalueeltaan haluavia.

Vastaajilta kysyttiin myös muuttosuunnitelmista. Seuraavan 12 kuukauden aikana tietää muuttavansa tai suunnittelee muuttoa noin 20 prosenttia vastaajista. Noin 68 prosenttia ei suunnittele muuttoa, ja 12 prosenttia ei osaa sanoa aikeistaan (kuva 16). Erot eri vastajaryhmien muuttoalttiudessa jäävät suhteellisen pieniksi. Yleishyödyllisen vuokrayhtiön asunnoissa muuttoalttius on hieman kunnallista suurempi, samoin asunnossaan 2–10 vuotta asuneiden verrattuna alle 2 vuotta ja yli 10 vuotta asuneisiin.

Asuntotyyppi vaikuttaa siten, että suurimmissa asunnoissa muuttoalttius on alhaisin. Tämä selittyy todennäköisesti lasten kautta, mutta toisaalta kohtuuhintaisten suurien vuokra-asuntojen saatavuus vapailta markkinoilta voi myös olla heikkoa. Nuoremmat ikäryhmät suunnittelevat muuttoa vanhempia useammin. Erityisesti yli 60-vuotiaista vain 14 prosenttia aikoo muuttaa tai suunnittelee muuttoa seuraavan 12 kuukauden aikana.

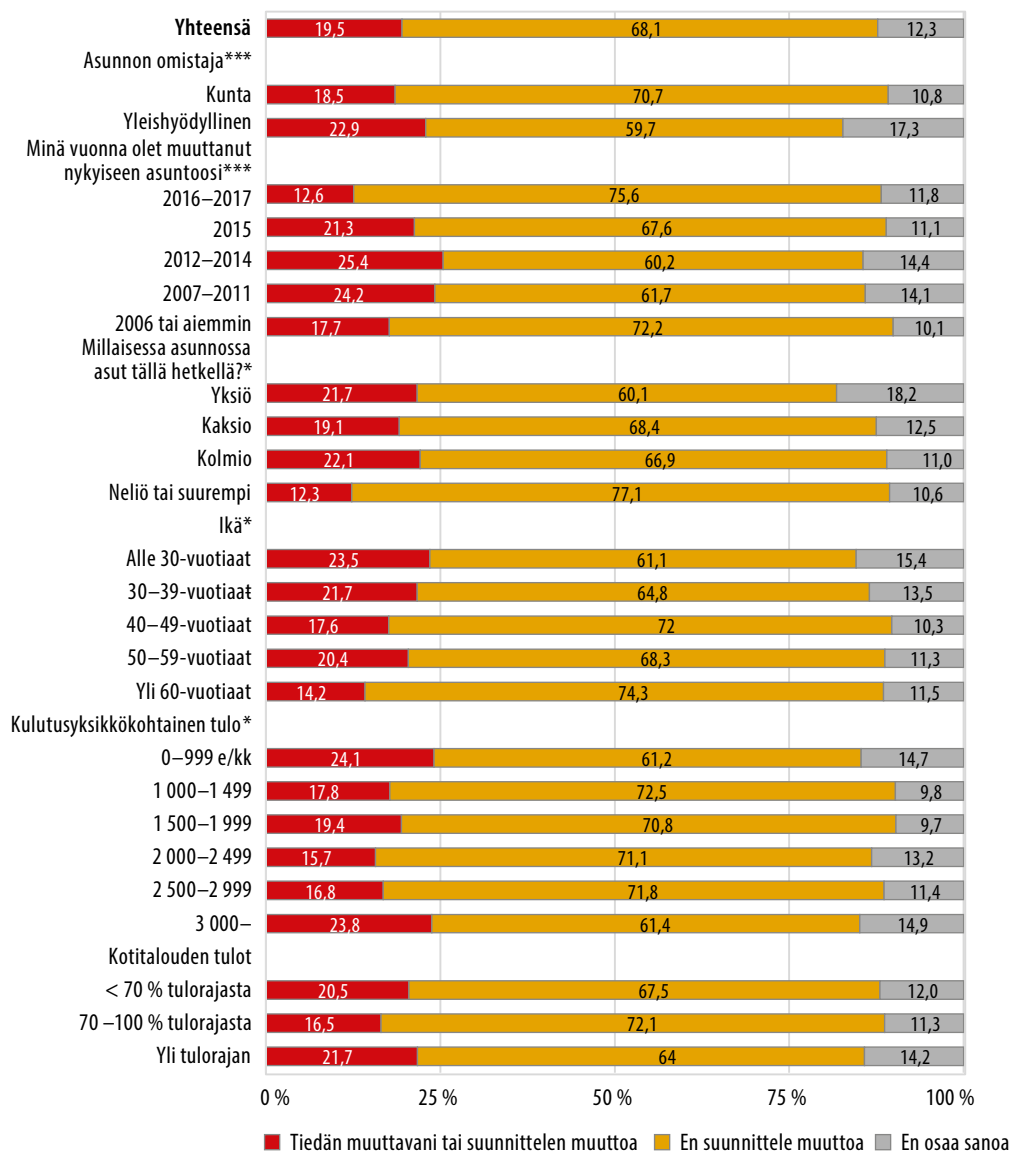


**Kuvio 15.** Muuttoalttiutta kuvaavia väittämiä.

Kulutusyksikkökohtaisista tuloluokista muuttaminen on todennäköisintä alle 1 000 euron ja yli 3 000 euron tuloilla. Alimpaan tuloluokkaan kuuluu paljon nuoria ja opiskelijoita, joiden muuttoalttius on vanhimpia ikäluokkia korkeampi. Asiantuntijahaastatteluiden ja aiemman tutkimuksen perusteella muodostuu selkeä kuva siitä, että asukkaat haluavat siirtää kohonneen tulotasonsa asumiseen (kts. Vilka et al., 2016). Tämä myös selittäisi sen, miksi tulot eivät nouse asumisajan kasvaessa (kts. kuvio 16). Tulorajan ylittämällä ei kuitenkaan ole tilastollista yhteyttä muuttoalttiuteen. Tämä selittyy erityisesti suuremmissa asunnoissa asuvien lapsiperheiden matalalla muuttohalukkuudella. Lasten kannalta myös pysyvyys on suuri kysymys; muuttojen määrällä näyttäisi olevan yhteys lasten ja nuorten myöhempään hyvinvointiin (Ristikari et al., 2016).

Kokonaisuudessaan muuttoaikeiden tulokset eivät ole muuttuneet neljässä vuodessa (vrt. Hirvonen et al., 2014). Edellisessä selvityksessä kaikista vastaajista muuttamasta suunnittelevien osuus oli selvästi korkeampi (33 %). Tämä kuitenkin selittyy erilaisella kysymyksen muotoilulla<sup>7</sup>.

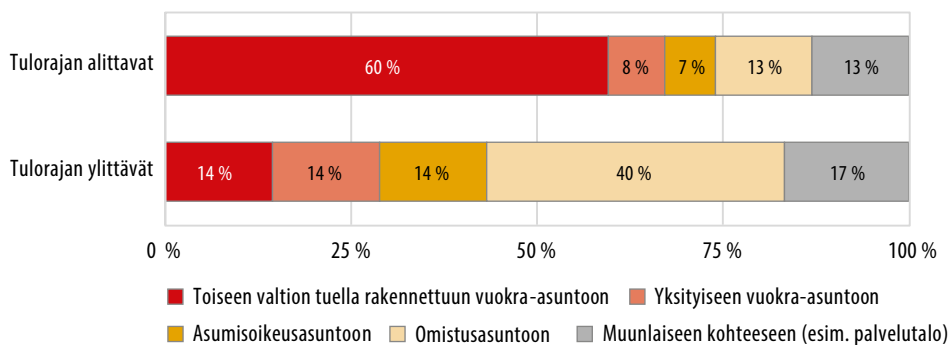
<sup>7</sup> Edellisessä selvityksessä vastausvaihtoehtoja olivat ”kyllä” tai ”ehkä”, tällä kertaa ”tiedän varmasti muuttavani” tai ”suunnittelen muuttavani”.



**Kuvio 16. Muuttoaiheet eri taustamuuttujien perusteella.**

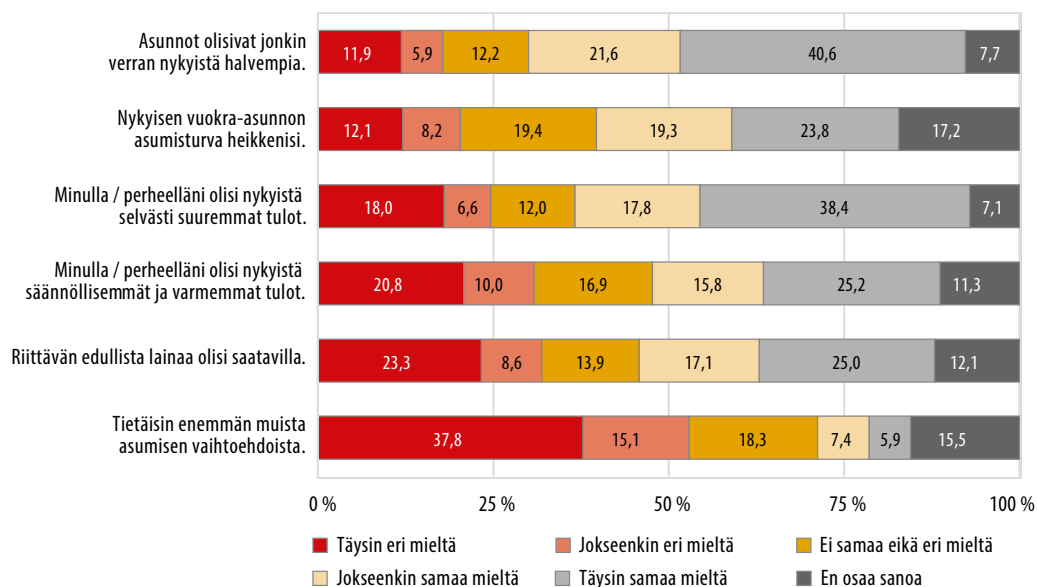
Kaikista muuttoja suunnittelevista useampi kuin neljä viidestä muuttaisi toiseen asuntoon pääkaupunkiseudulla. Vaikka tulorajan ylittämällä ei olekaan merkitsevää yhteyttä muuttoalttiuteen, se vaikuttaa selvästi muuton kohteeseen (kuvio 17). Tulorajan alle jäävistä ja muuttoja suunnittelevista kotitalouksista 60 prosenttia muuttaisi toiseen ARA-vuokra-asuntoon, 8 prosenttia yksityiseen vuokra-asuntoon ja 13 prosenttia omistusasuntoon. Sisäiset vaihdot ovatkin asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä, jos niissä siirrytään elämäntilanteeseen nähden sopivampaan asuntoon. Tulorajan ylittäneistä ARA-vuokra-asuntoon siirtymistä suunnittelee vain 14 prosenttia, yksityiseen vuokra-asuntoon 14 prosenttia ja omistusasuntoon jopa 40 prosenttia. Todellisuudessa tulorajan ylittäneet

eivät tulorajojen uudelleenkäyttöönoton jälkeen voisi siirtyä toiseen ARA-kohteeseen. On kuitenkin syytä epäillä, etteivät kaikki vastaajat tästä ole tietoisia. Joka tapauksessa omistusasumisen suosio tulorajan ylittäneillä on merkittävä verrattuna muihinkin kuin ARA-vuokra-asuntoihin, joten johtopäätöstä ylituloisten hakeutumisesta omistusasuntoihin voi pitää perusteltuna. Omistusasumisen suosio on Suomessa pysynyt korkeana, ja siihen kiinnittyminen on myös tärkein varallisuuden hankkimisen muoto pitkällä tähtäimellä (esim. Kauppinen et al., 2015).

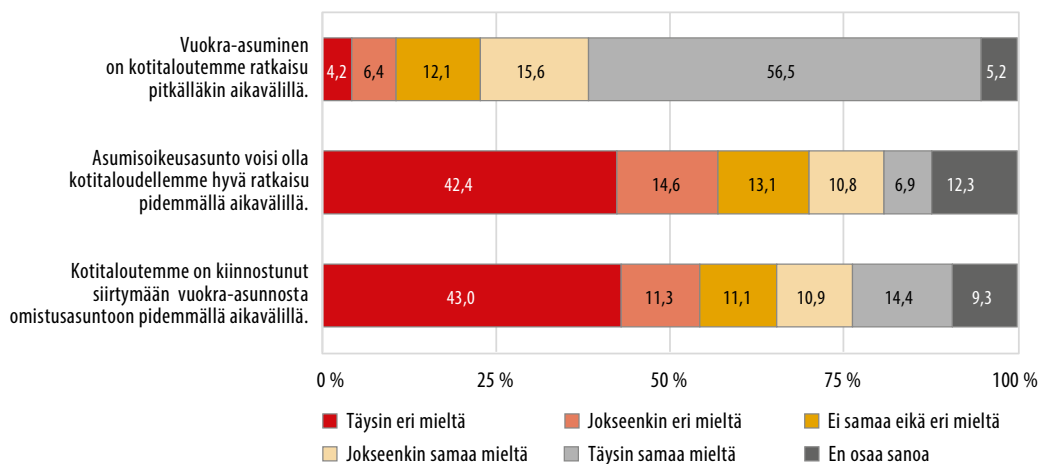


**Kuvio 17.** Seuraavien 12 kuukauden aikana muuttoa suunnittelevien tai muuttavien muuttokohteet.

Merkittävimpiä omistusasuntoon tai vapaarahoitteiseen vuokra-asuntoon siirtymistä edistäviä tekijöitä olisivat asuntojen halvempi hinta ja asuntokunnan selvästi nykyistä suuremmat tulot (kuvio 18). Havainnot ovat johdonmukaisia edellä kuvattujen tulosten kanssa. Tulojen määräaikaisten tarkistusten näkökulmasta myös asumisturvan heikkenemisen vaikutus on syytä huomioida. Tuloihin ja hintaan verrattuna se kuitenkin jää vähäisemmäksi. Kaikista vastaajista 57 prosenttia pitää vuokra-asumista itselleen sopivimpana vaihtoehtona pidemmälläkin tähtäimellä. Vastaavista yli puolet vastaajista ei pidä asumisoikeus- tai omistusasumista itselleen soveltuvana. Omistusasumisen suosiossa iällä on suuri ja tilastollisesti merkitsevä vaikutus: alle 30-vuotiaista 54 prosenttia on väittämän kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä, kun yli 60-vuotiaiden vastaava osuus on vain 4 prosenttia.



**Kuvio 18.** Vaikuttimet siirtyä omistus- tai yksityiseen vuokra-asuntoon.



**Kuvio 19.** Näkemyksiä asumismuodoista.

## 4 Toteutusvaihtoehdot

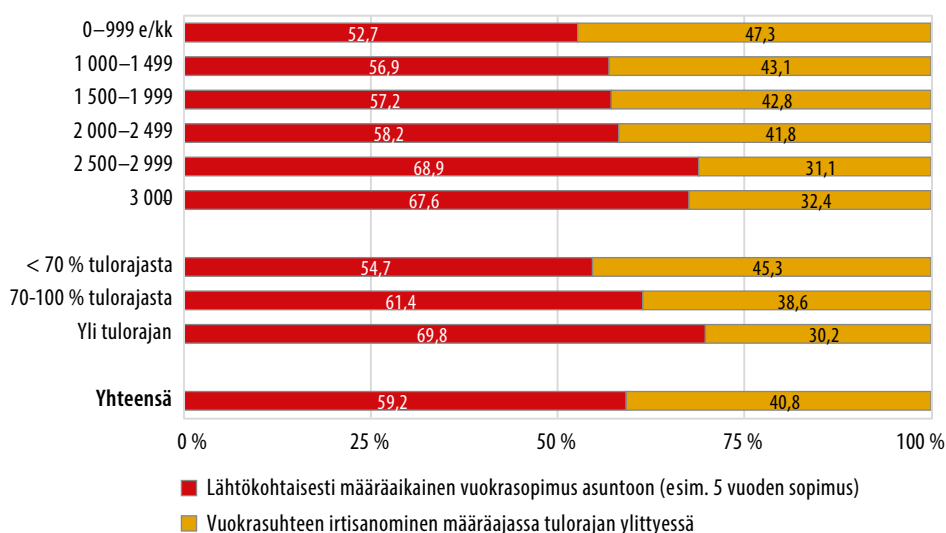
- Näkemykset siitä, miten tulojen tarkistukset pitäisi toteuttaa vaihtelevat.
- Suuri osa selvityksessä kuulluista kieltäytyy pohtimasta koko toteutusvaihtoehtojen tematiikkaa tai pitää sitä irrelevanttina, sillä tulojen tarkistuksia ei nähdä ylipäättään toivottavina tai järkevinä.
- Tulojen tarkistuksissa voitaisiin hyödyntää tulorekisteriä, mutta ei vielä lähivuosina. Lisäksi tulorekisteristä ei saada toistaiseksi kaikkia toteutuksessa tarvittavia tietoja.

Tulorajojen tarkistuksia on kaavailtu toteuttavaksi viiden vuoden välein vuodesta 2019 lähtien. Tulorajojen tarkistusten toteutustapaa ei oltu vielä päätetty selvityksen toteutusajankohtana. Hallitusohjelmassa on kuitenkin esitetty mallia, jossa tulorajojen tarkistukset toteutettaisiin viiden vuoden välein. Tämän jälkeen olisi tulorajat ylittäville kahden vuoden siirtymäaika. Epäselvää on kuitenkin se, toteutettaisiinko tämän kahden vuoden jälkeen uudelleen tulojen tarkistaminen vai päättyisikö vuokrasopimus tällöin automaattisesti. Päättämättä on myös ajanjakso, jolla tulojen tulisi ylittyä, sillä kertaluontoinen ylitys ei takaa selviytymistä vapaarahoitteisilla asuntomarkkinoilla. Tulot tulisi joka tapauksessa huomioida pidemmän aikavälin keskimääräisinä tuloina.

Vaihtoehtoisena mallina keskusteltiin selvityksen aikana erityisesti lähtökohtaisesti määräaikaista vuokrasopimuksista. Kansainvälisesti määräaikaista vuokrasopimuksista tai tällaisesta mahdollisuudesta on joitain esimerkkejä, esimerkiksi Englannissa (ks. kappale 6). Kansainvälisesti tarkasteltuna vastaavia tulojen tarkistusten malleja ei kuitenkaan juuri löydy. Lisäksi vaihtoehtoisena mallina nostettiin esiin verotuksen kautta toteutettava vaikutus tulorajat ylittäville, joka kannustaisi muuttamaan vapaarahoitteiseen asuntoon. Esimerkiksi Alankomaissa on käytössä hieman vastaavaan ajatukseen perustuva järjestelmä, jossa vuokralaisten vuokraa voi korottaa enemmän niillä henkilöillä, jotka ylittävät tulorajat (ks. kappale 6). Omakustannusperiaate on kuitenkin tällaiseen malliin käytännössä yhteen sovimaton, sillä yhden asuntokannan korkeampi vuokra lisää vuokranantajan tuloja ja siten vähentää katettavia kustannuksia.

*”Vantaan alueilla on asunnottomien palveluissa ollut määräaikoja. Minusta se ei toimi.”*

Määräaikaisten sopimusten ja irtisanottavien toistaiseksi voimassa olevien sopimusten välillä tarkasteltaessa asukkaat itse preferoisivat lähtökohtaisesti määräaikaista vuokrasuhdetta. Noin 41 prosenttia kaikista vastaajista kannatti tällaista vaihtoehtoa. Lähtökohtaisesti määräaikaista vuokrasuhteita kannattavat erityisesti ne henkilöt, jotka ylittävät tulorajan tai ovat lähellä tulorajan ylittämistä. Vuokranantajat puolestaan eivät kannattaneet selvästi jompaakumpaa mallia.



**Kuvio 20.** Tulojen määräaikaisten tarkistusten toteutusvaihtoehdot.

Vaikka viiden vuoden määräaikaista vuokrasuhdetta pidettiin selvityksen haastatteluissa lähtökohtaisesti riittävän pitkänä aikana, koki moni, ettei määräaikaaisuuteen perustuva asumisen järjestelmä ole lähtökohtaisesti se, jota halutaan kannustaa. Keskustelu menee myös ihmisten perusturvaan ja kysymyksiin siitä, mitä ”koti” tarkoittaa. Määräaikaisuuden uhan nähdään vähentävän kodin merkitystä. Kyselyvastausten perusteella pääkaupunkiseudulla keskimääräinen asumisaika ARA-vuokra-asunnossa on ollut 6–9 vuotta, siis suunnilleen samanpituisen aika kuin nyt kaavailuissa tulojen tarkistuksissa olisi siirtymäaika huomioituna. Siten kaavailtua viiden vuoden määräaikaaisuutta ja kahden vuoden siirtymäaikaa voitaneen pitää riittävänä aikavälinä.

*”Tehokkain vaikutuksiltaan olisi kerran vuodessa tarkistus. [...] Hitaampi sykli on sitten enemmän imagovaikutteinen, sillä on ennaltaehkäisevä vaikutus, etteivät parempituloiset haluakaan asumaan. Molemmat tehoaa, mutta imagon kanssahan on ongelma. Imago ei ole valtavan hyvä nykyään.”*

Eräs avoin kysymys liittyi selvityksen aikana siihen, koskisiko tulorajojen tarkistukset ainoastaan uusia vuokrasopimuksia vai myös jo voimassa olevia vuokrasopimuksia. Vuoden



2017 alusta voimaan tulleet tulorajat ovat koskettaneet ainoastaan uusia asukasvalinnan päätöksiä eli tapauksia, joissa asuntokunta muuttaa ARA-vuokra-asuntoon uutena asukkaana tai vaihtaa oma-aloitteisesti asuntoa järjestelmän sisällä. Myös hallitusohjelmassa viitataan uusiin asukasvalinnan sopimuksiin. Selvityksen haastatteluissa nostettiin kuitenkin esiin, että uudistus olisi teknisesti mahdollista ulottaa koskemaan myös vanhoja asukkaita, mutta tämä vaatisi merkittävää lainsäädäntötyötä. Lisäksi nämä haastatellut pitivät hyvän vuokratavan vastaisena lainsäädännön muuttamista siten, että muutokset koskisivat myös vanhoja vuokrasopimuksia. Toisaalta lainsäädännön muuttaminen muuttaisi myös hyvän vuokratavan määritelmän.

Tulorajojen tarkistusten toteuttaminen nojaa kansalliseen tulorekisteriin, joka on tulossa käyttöön vuonna 2019. Kansallisen tulorekisterin perustamishankkeesta vastaa valtiovarainministeriö ja käytännön toteutuksesta Verohallinto. Tulorekisteri sisältää tiedot henkilöiden palkoista, eläkkeistä sekä etuuksista. Jälkimmäiset kaksi tulevat käyttöön vuonna 2020. Rekisteri on reaaliaikainen noin viiden päivän viiveellä. (Verohallinto, 2017).

Selvityksen haastatteluissa tulorekisterin käyttäminen tulojen tarkistuksessa haastettiin. Ongelmakohtina nostettiin esiin muun muassa se, saadaanko tulorekisteristä esiin kaikki asuntokunnan tulon lähteet sekä se, ketkä vuokra-asunnoissa todella asuvat. Jälkimmäinen liittyy esimerkiksi asuntojen alivuokraamiseen. Tulorekisterin toteuttajat nostivat esiin, että tulorekisteri tulee sisältämään ainoastaan edellä mainitut tulot. Siten se ei sisällä esimerkiksi tietoja osinkotuloista tai maataloustuloista. Korkeatuloisten henkilöiden kohdalla osinkotulot voivat olla merkittävä tulonlähde esimerkiksi johtajatasen henkilöiden optio-oikeuksien myötä, samoin yrittäjillä. Osinkotulojen liittämistä tulorekisteriin on suunniteltu myöhemmässä vaiheessa. Lisäksi tietoa ulosotosta ei näy rekisteristä, mutta osa tuloista, joka menevät ulosottoon näkyvät. Samoin näkyvät velkajärjestelyt. Tulojen ohella tarvittaisiin kuitenkin myös varallisuuteen liittyviä tietoja, joita ei ole saatavissa tulorekisteristä. Se ei myöskään tule sisältämään käyttöönottohetkenään mitään historiatietoja.

Tulorekisterin toteuttajat totesivat, että tulorekisterin hyödyntäminen tulojen tarkistuksissa on teknisesti mahdollista, mutta vaatii lainsäädännön muutoksia ja vuokranantajien tiedonsaantioikeuksia. Aikataulujen puitteissa tämä tuskin onnistuu vuoteen 2019 mennessä, vaan realistisempi ajankohta olisi esimerkiksi vuosi 2021. Tämä liittyy myös käyttöönottojen määrään tulorekisterin alkuvuosina ja siihen varattuihin resursseihin, johon uudet käyttöönottoprojektit eivät enää sovi. ARA-lainsäädäntö vaatii tulorekisterin käyttöönottoa varten säännöksen vuokranantajien tiedonsaantioikeudesta, jonka toteuttaminen vie myös aikaa.

Yksi tulojen tarkistuksiin liittyvä pohdittava asia on tarkistusten ajoittaminen. Käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisissa ARA-vuokrakohteissa asuu pääkaupunkiseudulla noin 83 000 asuntokuntaa. Jos tulorajat ylittäisi näistä laskelman mukaiset 18,9 prosenttia, tarkoittai-

si se yli 15 000 asunnonhakijan vapautumista asuntomarkkinoille siirtymäajan puitteissa. Erityisesti jos siirtymäaikaa ei noudatettaisi, aiheuttaisi tämä potentiaalisia piikkejä asunto-markkinoille ja asunnonsaannin ongelmia. Selvityksen haastatteluissa tätä verrattiin joka syksyiseen opiskelija-asuntojen kysyntäpiikkiin. Myös siirtymäaikojen aikana on piikkien syntyminen viimeistään siirtymäajan päähän mahdollista. Tästä näkökulmasta eri vuokranantajien tarkistuksia olisi todennäköisesti järkevintä limittää.

*”Musta tähän ei ole hyvää tapaa. Puhutaan yhteisöllisyydestä. Yhteisöllisyys kasvaa kodin pysyvyydestä. Jos asut siinä määrääjän, niin et jaksu kehittää. Kun tiedän, että joudun pois, niin ei jaksu sosialisoida naapurien kanssa. Naapurikyttäystä syntyy, ai noi saa asua, vaikka niillä on uusi autokin.”*

Vaikka tässä kappaleessa on käsitelty erilaisia toteutukseen liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita, on kuitenkin nostettava esiin, että enemmistö selvityksen aikana haastatelluista toimijoista ei osannut tai halunnut kertoa konkreettisia ehdotuksia toteutustapoihin liittyen. Tässä keskeisimpänä syynä on lähtökohtaisesti kielteinen suhtautuminen tulojen tarkistuksiin. Ylipäättään nostettiin esiin kysymys siitä, onko tehtävässä muutoksessa keskeisempää se, että asuntoja saadaan pienituloisille vai oikeudenmukaisuuskysymys siinä, että hyvin toimeentulevat henkilöt eivät saa järjestelmän myötä asumiseen liittyvää tukea. Ensimmäinen tavoite käytännössä vaatisi asuntojen vapautumisen hyvin toimeentulevilta, jälkimmäiseen vaihtoehtoon riittäisi malli, jossa esimerkiksi verotuksen tai muun vuokraa korottavan menetelmän kautta hyvin toimeentulevat henkilöt maksavat korkeampaa vuokraa. Samalla tämä voisi käytännössä välillisesti kannustaa poismuuttoon.

Osa haastatelluista totesi, että tuloarajojen toteutuksen tavasta huolimatta tuloarajojen tarkistuksiin liittyy keplottelemisen riskejä esimerkiksi alivuokraamista ja sopimusten siirtoja hyödyntämällä. Harmaan talouden riskeihin on viitattu myös aiemmissa tuloarajoja itseään koskevissa selvityksissä.

## 5 Tulojen tarkistusten vaikutukset

### 5.1 Asukkaiden näkökulma

- Konkreettiset vaikutukset nykyisiin asukkaisiin jäävät vähäisiksi.
- Huoli asunnon menettämisestä näkyy kuitenkin jo nyt.
- Tarkistusten kustannukset tulevat siirtymään useimmissa tapauksissa vuokriin omakustannusperiaatteen mukaisesti. Vaikutus jäänee kuitenkin asuntokuntaa kohden hyvin vähäiseksi.
- Suurin osa tulorajat ylittävistä on työssäkäyviä. Muiden ryhmien kohdalla tilanne on harvinainen.
- Erikoistilanteet kuten maksuhäiriöt, elatusvelvollisuus tai elämänmuutokset saattavat aiheuttaa ongelmia tulorajojen ylittymiseen liittyen.

### Vaikutukset asukkaisiin nykyisillä vuokrasopimuksilla

Lähtökohtaisesti tulojen määräaikaiset tarkistukset eivät koskisi nykyisiä asukkaita, ja siten myös vaikutukset nykyisiin asukkaisiin muodostuisivat välillisesti. Kuten asukaskyselyn vastauksista voi havaita, suurimmalle osalle asukkaista tulotarkistukset olisivat jatkossakin lähinnä muodollisuus tulojen jäädessä rajasta. Jo tulorajojen käyttöönotto vuoden 2017 alussa on rajoittanut ylituloisten tilannetta siten, etteivät he voi vaihtaa asuntoa ARA-kannan sisällä ilman heidän tulojensa tarkistamista. Asukkaille, joiden tulot potentiaalisesti saattaisivat nousta tulevaisuudessa rajan yli, saattaa muodostua kannuste olla siirtymättä asuntokannan sisällä, jos siitä seuraisi määräaikaiseen tai tarkistettavaan sopimukseen siirtyminen. Toisaalta tulojen kasvaessa asukkaat todennäköisesti siirtyvät useimmissa tapauksissa muutenkin muihin asumismuotoihin, joten vaikutus jäisi luultavasti vähäiseksi.

*”Se tulee lisäämään stressiä, ahdistusta, köyhien perheiden leimaamista, asuintalot ja ympäristö rappeutuvat, kun ihmiset eivät enää ankkuroidu ja sitoudu asuintaloonsa ja ympäristöönsä.”*

Konkreettisin haitta nykyisille asukkaille on epävarmuus asunnon menettämisestä ja huoli tulevasta. Tämä näkyy lukuisina kyselyn avovastauksina henkilöiltä, joille tulojen tarkistukset eivät ole ajankohtainen asia ja joiden tulojen ei voida olettaa nousevan. Myös osa vuokratiloyhteisöistä on kertonut yhteydenottojen lisääntyneen tulojen myötä, joskin kokonaisuutena vähäisesti. Kaikilta osin huoli ei välttämättä ole täysin perusteeton, vaikka hallitusohjelman liitteissä tarkistusten kerrotaan koskevan ”uusia vuokrasopimuksia”. Kaikki haastatellut eivät kuitenkaan sulkeneet pois mahdollisuutta muuttaa takautuvasti nykyisiä vuokrasopimuksia, vaikka se luultavasti lopulta käsiteltäisiin oikeusistuimissa. Myös esimerkiksi valtiovarainministeriö toteaa Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus-hanketyöryhmän raportin eriävässä mielipiteessään, että ”olemassa olevan kannan paremman kohdentumisen takaamiseksi tulo- ja varallisuusrajojen tarkistukset tulisi ulottaa myös nykyisiin asukkaisiin” (YM, 2015a).

*”Hyvä että valtion tukema asuminen kohdistetaan niille, jotka sitä eniten tarvitsevat!”*

*”Hyvätuloisilla on varaa asua sitten vähän kalliimminkin.”*

Vaikutuksena kaikille nykyisille ja tuleville asukkaille tulee todennäköisesti olemaan vuokratason nousu. Omakustannusperiaatteen mukaisesti ARA-vuokra-asuntojen ylläpidon ja esimerkiksi asukasvalinnan kustannukset on mahdollista siirtää vuokriin. Vuokrankorotukset tulisivat riippumaan tulontarkistusjärjestelmän todellisista kustannuksista ja esimerkiksi tulorekisterin hyödynnettävyydestä. Eri yhtiöiden asukkaille ne myös näkyisivät eri tavoin. Esimerkiksi Helsingin kaupungin asuntojen asukasvalinnan hoitaa kaupunki, joka todennäköisesti vastaisi tulojen tarkistusten kustannuksista. Eräs yleishyödyllinen toimija taas pitää lähtökohtana, että valtio vastaisi kaikista määräaikaistarkistusten kustannuksista, mutta jos näin ei ole, kulut voidaan siirtää täysimääräisesti vuokriin. Vaihtoehtoisesti kustannusten siirtyminen asukkaille saattaa näkyä perusparannus- ja remontointibudjetin vähentymisenä ja sitä kautta asumisen laadussa.

## **Vaikutukset asukkaisiin sopimuksissa, joissa tulot tarkistetaan**

Seuraavassa on esitetty haastateltujen asiantuntijoiden esiin nostamia tulojen määräaikaistarkistusten vaikutuksia näkökulmasta, jossa asukkaan tulot tarkistetaan määräajoin. Tulkinnassa on syytä huomioida, että koko asukaskannan sopimusten uusiutumiseen menee vuosikymmeniä, ellei määräaikaistarkistuksia uloteta nykyisiin sopimuksiin.

### **Tulorajan ylittäneet yleisesti**

Tulorajan ylittäneet ovat kyselyvastausten perusteella mitä todennäköisimmin työssäkäyviä. Muiden ryhmien osalta rajan ylittyminen tulee olemaan ennemmin poikkeustapaus. Keskeinen kysymys on se, riittävätkö työssäkäyvän tulorajan ylittäneen resurssit kohtuulli-

sen asunnon hankkimiseen pääkaupunkiseudulta tai lähialueelta. Asumisen epävarmuus lisääntyy merkittävästi, ellei uuden asunnon hankkiminen ole välttämättä mahdollista.

*”Pääkaupunkiseudun asumiskulut ovat kohtuuttomasti nousseet. Normi työssäkäyvä, ei kohta pysty asumaan pääkaupunkiseudulla.”*

Tulevaisuudessa erilaiset keikka- ja yrittäjätyöt tulevat todennäköisesti yleistymään, mikä tarkoittaa myös suurta vaihtelua tulotasossa. Tulorajan ylittämisen määrittely suhteessa vaihteleviin tuloihin on keskeinen ratkaistava haaste. Vaihtelevat tulot jäävät todennäköisesti jossain vaiheessa siirtymäaikana alle tulorajan. Yleinen kaikkia tulorajat ylittäviä koskeva vaikutus on myös muuttokustannukset, joiden suuruus vaihtelee tapauskohtaisesti.

*”Uskon, että tarkastukset lisääisivät ns. keplottelua. Asunnoissa asuisi ihmisiä, jotka eivät ole kirjoilla. Erottaisiin ns. paperilla. Ihmiset saattavat jopa hylätä työtarjouksia.”*

Jatkossa tulojen tarkistusten myötä tulorajan ylitykset karsiutuisivat pois, ja sitä kautta asuntoja vapautuisi jonkin verran enemmän pienituloisille. Ylituloisten määrä ei siirtymäajan takia välttämättä laskisi välittömästi. Toisaalta tulojen tarkistukset eivät nykysuunitelmalla koskisi varallisuutta, jonka kerryttäminen muilla tavoin kuin palkkatyöllä olisi jatkossakin mahdollista. Osa haastatelluista totesi, että kaikkia koskettavien tulojen tarkistusten sijaan tulisi pohtia keinoja, joilla ns. räikeimpiin tapauksiin voitaisiin puuttua. Niitä asukkaita, joiden tulot ylittävät tulorajat vain hieman ja joiden käteen jäävät tulot laskisivat selvästi siirryttäessä vapaarahoitteisille vuokra-asuntomarkkinoille, ei nähdä vastaavana ongelmana.

## Lapsiperheet

Lapsiperheiden tulorajat jäävät alemmas kuin lapsettomilla perheillä johtuen suhteellisesti matalasta tulorajan korotuksesta lasta kohden (kts. luku 3). Käytännössä ylituloisuus useimmiten rajoittunee kahden vanhemman perheisiin, ja yksinhuoltajille vaikutukset jäävät vähäisiksi. Yksinhuoltajat tässä tilanteessa tarkoittavat kuitenkin vain lasten pääasiallisia huoltajia, joiden luona lapset virallisesti asuvat, vaikka todellisuudessa kyseessä olisi yhteishuoltajuus. Tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa tuloraja on 3 000 euroa (yksin asuva), mutta asunnossa asuu lapsia puolet ajasta.

*”Lapsien koulu ja ystävät vaihtuisivat. Onko kukaan miettinyt tätä lasten kannalta? Miten julmaa on repiä heidätkin ”keikkaelämään””*

Vaikutukset lapsiin nousevat esiin sekä haastatteluissa että kyselyn avovastauksissa, ja niissä korostettiin asuinalueen, koulujen ja ystävien pysyvyyden tärkeyttä. Pidemmän aikavälin vaikutuksia on vielä vaikeampi arvioida. Pitkäaikaisimmat vaikutukset realisoituvat

kuitenkin usein juuri lasten ja nuorten elämässä. Muuttoliike voi tarkoittaa lapsen ja nuoren näkökulmasta päivähoitopaikan, koulun ja vapaa-ajan ympäristöjen vaihtumista. Yhtä lailla lapsille ja nuorille merkitykselliset kaveripiirit saattavat muuttua. (ks. myös Kivijärvi ja Peltola, 2016).

*"Ihmiset laitetaan kategorioihin, 'kunnan ja kaupungin asunnossa' asuvat köyhät... Aivan kamala asia, että joku toinen päättää asumisestasi siten, että lennät pihalle, jos tulosi nousevat?? Holhoamista, ei todellakaan inhimillistä. Kuka enää huolehtii asunnostaan kotina? lapset joutuvat mahdollisesti vaihtamaan koulua/päiväkotia sen vuoksi, että joku?? on näin päättänyt. Hävettää että nämä päättäjät olen valinnut päättämään asioistani ja hävettää olla suomalainen, mutta onneksi on valinnan mahdollisuus muuttaa täältä halutessaan pois. Mitähän EU-tuomioistuimien sanoisi tästä suomalaisten eriarvostamisesta? Rajat koskevat vain pääkaupunkiseutua. Oletko sinä, joka tätä luet, valmis muuttamaan kodistasi, jos tulosi nousevat? Sitä kannattaa varmaan pohtia."*

## Elatusvelvolliset ja maksuhäiriömerkintäiset

Keskeisenä haasteena tulotarkistusten valmistelussa on nähty se, ettei elatusmaksujen ja ulosottomaksujen määrää huomioida. Todellinen käyttöön jäävä tulo saattaa siten jäädä pienemmäksi kuin tulorekisteri antaa ymmärtää, ellei tulorekisteriin liitetä ominaisuutta näiden tulevien erien tarkistamiseksi. Tällöin mahdollisuudet asunnon saamiseen yksityisiltä markkinoilta heikentyvät selvästi.

*"Ehkä minun pitäisi lopettaa työt, että poikani voi ne aloittaa? Onko tämä ihmisarvoista elämää, ja mitä se opettaa nuorelle? Jos palkkani nousisi tässä vaiheessa, 55-vuotiaana, yli rajan, auttaisiko se minua todella saamaan asunnon vapailta markkinoilta, yksinhuoltajana?"*

Mahdollisuudet yksityisen vuokra-asunnon saamiseen ovat heikentyneet myös maksuhäiriömerkinnän saaneilla. Sen lisäksi että osa tuloista voi mennä ulosottoon, kunnossa olevat luottotiedot ovat edellytys yksityisen vuokra-asunnon saamiselle. Luottomerkinntätiedot menettäneiden ja / tai ulosotossa olevien lapsiperheiden tilanne ilman tarveharkintaa voi tulojen noustessa päätyä ulosottoon, josta syntyvä kustannus on moninkertainen hyötyyn nähden. Asunnonsaanti voi myös olla haaste, jolloin perheelle joudutaan hankkimaan asunto lastensuojelulain perusteella.

Lisäksi jotkin sairaudet voivat aiheuttaa kustannuksia. Myös näissä tilanteissa todellinen potentiaalisesti asumiseen käytettävä tulo jää alhaiseksi. Lopulta on huomioitava, että ARA-vuokrakohteissa ei välttämättä aina vaadita vuokravakuutta tai sen määrä voi olla al-

haisempi. Vapaarahoitteisissa kohteissa puolestaan vuokravakuus yleensä vaaditaan, mikä vaatii kotitaloudelta jonkin verran varallisuutta.

### Elämänmuutostilanteessa olevat

Työssäkäyvän asuntokunnan tulojen kehitys on pääsääntöisesti tasaista, ja siten myös tulorajan saavuttamisen aiheuttamat muutostarpeet pystytään ennakoimaan. Erilaisissa asuntokunnan koostumukseen vaikuttavissa muutostilanteissa asuntokuntien tulot voivat kuitenkin muuttua nopeastikin. Tuloja kasvattavia vaihtokasvat saattavat olla esimerkiksi yhteen muuttaminen tai lasten aikuistuminen.

*”Ihmiset ryhtyvät salaamaan tulojaan, ryhtyvät pimeisiin töihin, pariskunnat asuvat virallisesti eri osoitteissa. Johtaa ahdistukseen ja masennuksen lisääntymiseen [...]”*

Jos perheen lapsi vartuttuaan aloittaa työelämässä, perhe voi joutua tilanteeseen, jossa lapsen tulot johtavat tulorajan ylittymiseen. Tällöin joko täysi-ikäisen lapsen tai perheen on muutettava pois asunnosta. Yhteen muutto suunnittelemaan pariskunnan tulot saattavat myös yhdessä nousta yli tulorajan, vaikka kumpikaan ei yksin tienaisi yli 3 000 euroa kuussa. Tällaisessa tilanteessa saattaa syntyä kannustin säilyttää ainakin nimellisesti erilliset asunnot.

Vastaavasti jotkin muutokset voivat hyvin nopeasti pienentää tuloja, mikä saattaa vaikuttaa edellytyksiin selviytyä vapaarahoitteisilla asuntomarkkinoilla. Esimerkiksi eläkkeelle siirtyminen voi pudottaa tuloja merkittävästi. Toisaalta ARA-vuokrakohteissa eläkeläisten asema on nimenomaan pienien tulojen suhteen monesti turvattu.

## 5.2 Kunnan ja vuokratulojen omistajien näkökulma

- Pääosa vuokranantajista näkee tulojen tarkistusten vaikutukset erittäin negatiivisina. Yleishyödyllisten toimijoiden välillä näyttäisi olevan mahdollisesti suuria mielipide-eroja.
- Suurimmat omistajien huolet liittyvät huononevaan imagoon, segregatiouhkiin sekä kustannuksiin ja toiminnan uudelleenorganisointitarpeisiin.
- Vuokranantajien näkemyksissä potentiaalisista vaikutuksista on jonkin verran ristiriitaisuuksia sekä tekijöitä, joiden merkittävydestä on haastava saada tutkimusnäyttöä.

Kuntien edustajat sekä vuokranantajat suhtautuvat tulorajojen tarkistuksiin, kuten myös itse tulorajoihin, pääasiassa hyvin kriittisesti. Yleishyödyllisistä toimijoista kuultiin selvityksessä vain muutamaa ja näiden yleishyödyllisten toimijoiden näkökulmat jakautuvat. Osa näistä toimijoista on viime vuosina selvästi vähentänyt niillä olevaa ARA-kantaa, eikä tee-maa siten ylipäättään välttämättä nähdä enää läheisenä.

Vuokranantajien näkemys on, että asukasvalinnan sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden periaatteet ohjaavat itsessään ARA-vuokrakohteisiin pienituloisia asukkaita ja tulorajat ylittävät henkilöt muuttavat kohteista ajan mittaan pois. Näiden tulot harvoin kasvavat siinä määrin, että ne radikaalisti ylittäisivät asunnonhaun hetkellä hakijalla olleen tulotason. Esimerkiksi VAV Asunnot Oy:n omien selvitysten mukaan sen asunnonhakijoista yli 3 000 euroa kuukaudessa tienavia on alle 4 prosenttia. Suuri osa vuokranantajista kokeekin, että tulorajojen ylityksissä pitäisi pystyä puuttumaan vain selkeimpiin tulorajojen ylityksiin.

Niissä tilanteissa, joissa vuokralaisen tulot kasvavat vuokrasuhteen aikana, on erityisesti kuntien vuokra-asuntoja koskeva imagotekijä nähty sellaisena, että korkeatuloiset henkilöt muuttavat asunnoista pois luontaisesti. Erillisille tulojen tarkistuksille ei myöskään tästä vaihtuvuudesta johtuen koeta tarvetta. Aluekohtaisesti asuntojen vaihtuvuudessa on merkittäviä eroja. Tulorajojen tarkistusten myötä asuntojen vaihtuvuuden nähdään edelleen kasvavan, toisaalta merkittävänä riskinä havaitaan myös tyhjäkäytön lisääntyminen. Jälkimmäinen liittyy erityisesti niihin asuntoihin, jotka ovat suurikokoisia tai ns. kalliimmilla asuinalueilla, ja joihin tulorajojen sisältä kuluviin joukosta ei löydy kohtaantoa.

*”Imagosta on erittäin vaikea enää päästä irti tai muuttaa sitä. Miettiä jotain Helsingin Punavuorta tai Kalliota, niin näissä ehkä tapahtuu, mutta menepä jonnekin muualle, niin ei sitä tapahdu, sitä imagon muutosta.”*

Kunnalliset toimijat näkevät imagon edelleen huononemisen myös suurena riskinä. Pelko on, että tulorajojen tarkistukset syövät kunnallisten vuokrakohteiden mainetta, mikä puolestaan johtaa asunnonhakijoiden profiilin heikkenemiseen. Toisaalta eräässä haastattelussa nostettiin esiin myös se, että kunnallisten toimijoiden hakijamassa on erittäin suuri esimerkiksi Helsingissä, jossa lähtökohtaisesti asuntoja on tarjolla liian vähän suhteessa kysyntään. Uhkaa siinä, että asunnonhakijoissa olisi vain sosiaalisista ongelmista kärsiviä, ei siksi nähdä relevanttina. Vuokranantajat nostavat kuitenkin ongelmavuokralaisten keskittymisen keskeisenä uhkakuvana. Samalla tähän liittyy vuokranantajien mielestä negatiivisuuden kierteiden ja segregation voimistumisen uhkakuvia.

Ongelmallinen vuokralaiskanta muodostaisi vuokranantajien näkemyksestä riskin myös taloudellisesta näkökulmasta. Lähimpänä tulorajoja olevat vuokralaiset ovat käytännössä niitä, jotka ovat usein myös varmimpia vuokranmaksajia ja joiden asuntoihin liittyy vähemmän korjaustarpeita sekä häätöuhkia.



Taloudellisia vaikutuksia on avattu tarkemmin kappaleessa 5.4. Vuokranantajat eivät ole toteuttaneet konkreettisia laskelmia siitä, mitkä tulojen tarkistusten kustannukset olisivat. Helsingissä on toteutettu omalta osalta erittäin karkeita arvioita esimerkiksi henkilötyövuosiin tarvittavista lisäyksistä sekä tietojärjestelmien kustannuksista. Ensimmäisten on arvioitu olevan noin 2–3 henkilötyövuotta. Käytännön syynä laskelmien puuttumiseen ovat muun muassa epäselvyydet siinä, mikä lopullinen toteutustapa olisi. Tulojen tarkistuksiin liittyviä mahdollisia kustannuseriä ovat kuitenkin asukasvalinnan rekrytointien ja järjestelmäuudistuksien ohella esimerkiksi asuntojen kunnostuksiin liittyvät erät vaihtuvuuden kasvaessa sekä asukasneuvonnan lisääntyvät tarpeet. Käytännössä osalle vuokranantajista tulojen tarkistusten toteuttaminen vaatisi uudelleenjärjestelyjä siinä, miten asukasvalinnat organisatorisesti toteutetaan.

Tulojen tarkistusten käyttöönotolla nähdään olevan kuntien ja vuokranantajien näkökulmasta suoria vaikutuksia koko pitkän korkotuen tuotannon kiinnostavuutta kohtaan. Käytännössä valtion tuen suhde järjestelmän mukanaan tuomiin rajoituksiin ja kustannuksiin nähdään turhan raskaana. Osa vuokranantajista kokee, ettei ARA-kohteiden ylläpitäminen olisi enää kustannusten näkökulmasta mielekästä. Lisäksi haasteena on omakustannusperiaate, joiden myötä lisääntyneet kustannukset voivat ohjautua asukkaiden vuokriin samalla vähentäen kohtuuhintaisten asuntojen sopivuutta erittäin pienituloisille. Samalla tämä kehitys on vastoin toimijoiden perustoiminnan tavoitetta. Kustannusten vuokriin siirtymisessä on kuitenkin organisaatiokohtaisia eroja. Esimerkiksi Helsingissä asukasvalinta toteutetaan virkamiestyönä, jota ei laskuteta vuokrayhtiöltä erikseen. Samalla voidaan todeta, että suurista asukasmääristä johtuen muillakin toimijoilla vuokrankorotus per asunto olisi todennäköisesti kuitenkin hyvin pieni.

*”Jos mennään tähän, niin ihan sama millä toteutettaisiin, aika moni toteuttaja lakkaisi tuottamasta. Hyydyttäisi pitkän korkotuen tuotannon.”*

Osa haastatelluista toimijoista näkee tulojen tarkistuksia mielekkäämpänä toteutusvaihtoehtona asuntojen tarjontaan ja tuotantoon vaikuttamisen, joka markkinamekanismien myötä pitkällä tähtäimellä alentaisi myös vuokratasoa. Esimerkiksi tontteihin liittyvä kilpailu nähdään kuitenkin toistaiseksi esteenä erityisesti ARA-tuotannon kasvattamiseen. Samoin esimerkiksi yleiseen työllisyyspolitiikkaan vaikuttaminen nähdään pidemmällä tähtäimellä merkittävämpänä tekijänä myös asuntojen kohtaanto-ongelmiin ja pienituloisuuden ongelmaan kuin tulojen tarkistukset.

*”Meille on tärkeää, että voimme tarjota kiinnostavaa asumista. Tämä kehittäminen pysähtyisi. Ei olla enää sitoutuneita.”*

Myös tulojen itsessään nähdään jo vaikuttaneen siten, ettei tulojen tarkistuksille erikseen nähdä tarvetta, sillä tulojen kasvu koskettaa pientä osaa asukkaista ja tulojen tarkis-

tukset koskisivat ensisijaisesti vain näitä uusia asukasvalintoja. Tulorajojen voimaantulo vuoden 2017 alusta on vuokranantajien mukaan näkynyt toistaiseksi esimerkiksi joidenkin suurempien asuntotyyppien vuokraamisen haasteena, joissain tapauksissa neuvonnan yhteydenottoina sekä kasvaneena harkintana asukasvalintojen hyväksymisessä tietyissä tapauksissa. Tämä liittyy esimerkiksi tapauksiin, joissa tiedetään hakijalla olevan luottotieto-ongelmia, mutta hänen tulotasonsa on lähempänä tulorajaa kuin esimerkiksi toisen luottotiedot omaavan hakijan, tai jos hakija työskentelee vuorotyössä, jolloin hänen tulonsa saattavat toisina kuukausina ylittää tulorajan.

Useampi selvityksen aikana haastateltu toimija nosti esiin myös sen, että asukkaiden ylisuuret tulot ovat käytännössä lähinnä Helsinkiä ja vielä spesifimmin sen tiettyjä alueita koskeva ongelma. Siten suuri osa myöskään vuokranantajista ei tunnista, että heidän asukaskunnassaan olisi marginaalista määrää suurempaa määrää tulorajat merkittävästi ylittäviä henkilöitä. Tulorajojen tarkistusten vaatima manuaalinen työmäärä nähdään tässä suhteessa kohtuuttomaksi suhteessa ratkaistavan ongelman laajuuteen.

### 5.3 Yhteiskunnan näkökulma

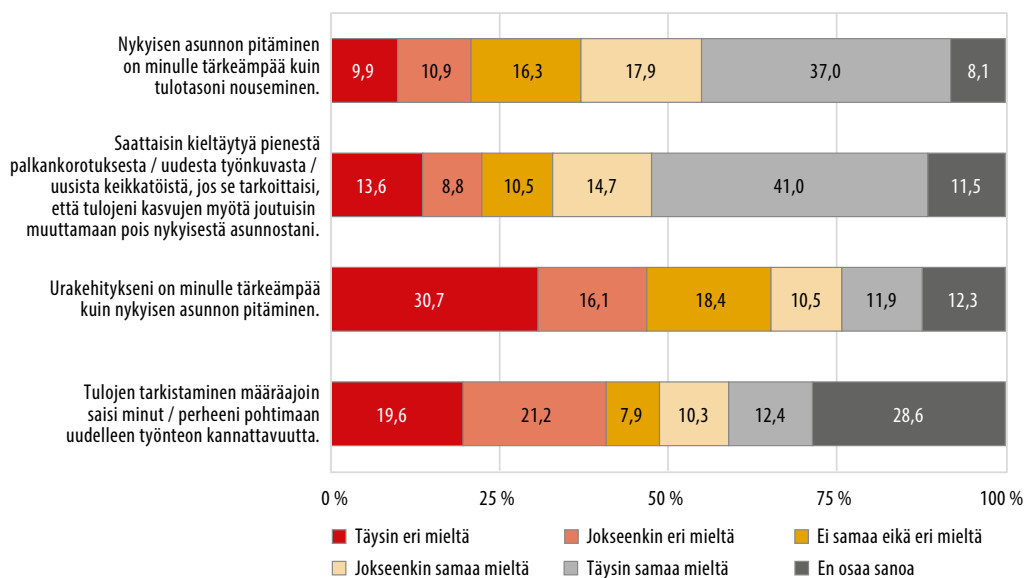
- Selvityksen kyselyssä suuri osa asukkaista arvottaa asumisturvan tuloja korkeammalle, mikä saattaa johtaa työn vastaanottamisen kannattavuuden vähenemiseen.
- Segregaatiokehitys nähdään selkeänä uhkana. Tällöin keskeisin tekijä on talojen ja asuinalueiden negatiivinen profiloituminen, ja sen myötä vaikutus imagoon.
- Kaiken huomioivia laskelmia vaikutuksista asuntokantaan ja valtiontukiin ei ole tässä mittakaavassa tehtävissä. Negatiivisten kerrannaisvaikutusten arvioidaan olevan asuntokannan vapautumisesta tulevaa hyötyä merkittävämmät.

### Kannustinloukut ja työnteon kannattavuus

Keskeiseksi peloksi tulorajojen ja tulojen määräaikaisten tarkistusten käyttöönotossa on tunnistettu asumisturvaongelman myötä syntyvät kannustinloukut. Samassa yhteydessä tuotiin esiin pelko harmaan talouden ja pimeän työnteon lisääntymisestä, joilla tavoiteltaisiin tulojen pysymistä alle asetetun tulorajan. Edellä mainitut uhkakuvat nousivat esiin suuressa osassa asiantuntijahaastatteluita ja asukkailla suunnatussa kyselyssä. Toisaalta eri toimijat suhtautuvat kannustinloukkuihin hyvin vastakkaisesti; käytännössä muutama toimijaa näkee kannustinloukun syntyvän nimenomaan vapaarahoitteisessa asuntokannassa asuvien toimeentulotukea saavien asuntokuntien keskuudessa, osa näkee nimenomaan

ARA-vuokrakannasta vapaarahoitteisille markkinoille siirtymisen kannustinloukkuna käteen jäävien tulojen laskiessa. Tässä on käsitelty jälkimmäistä tapausta selvityksen kohteen ollessa tulojen tarkistusten vaikutukset.

Asukaskyselyn perusteella näyttää siltä, että varsin suuri osa asukkaista mieltää työnteon kannustinloukut tosiasialliseksi uhaksi. Kuviossa 21 on kuvattu vastaajien näkemyksiä tulotason nostamisen ja asunnon säilyttämisen tärkeydestä. Kokonaisuudessaan yli puolet vastaajista pitää nykyisen asunnon säilyttämistä tärkeämpänä kuin tulotason kasvattamista. Vastaavasti yli puolet saattaisi kieltäytyä esimerkiksi palkankorotuksesta, jos se tarkoittaisi asunnon menettämistä. Huomattavaa on, että mielipiteet jakautuvat tulojen tarkistamisen vaikutuksia koskevan väittämän yhteydessä tasaisemmin, ja lähes 30 prosenttia vastaajista sijoittuu luokkaan ”en osaa sanoa”. Kyselyn tuloksia arvioitaessa on huomioitava, että kyselyyn on todennäköisesti voinut valikoitua enemmän asuntonsa menettämisestä huolestuneita henkilöitä, mikä voi vaikuttaa myös heidän vastauksiinsa.



**Kuvio 21.** Asumisen ja tulotason suhdetta kuvaavia väittämiä.

Vastaajista noin kolmanneksella tulot ovat 70–100 prosenttia tulorajasta, eli he voisivat mahdollisesti tulevaisuudessa ylittää määritellyn tulorajan. Vastauksissa korostuu siten asumisturvan merkitys, ja realistisen uhan sijaan jo mielikuvat voivat vaikuttaa siihen. Parempituloisten osalta tulojen kasvaessa määräaikaiset sopimukset saattavat vähentää kiinnostusta hakeutua korkeampipalkkaisempiin tehtäviin tai ottaa vastaan tuloja lisääviä töitä. Tulojen tarkistamisen taustalla vaikuttaa ajatus työnteon kannustimien parantamisesta erityisesti tilanteessa, jossa asumisen kustannuksia joudutaan korvaamaan toimeentulotuesta (esim. TARMO-työryhmä, 2011). Määräaikaiset tarkistukset voivat kuitenkin

samalla muodostaa uuden kannustinesteen välttämättä poistamatta edellistä, jos asuntoja ei vapaudu toivottavaa määrää tai toivottaville henkilöille (esim. asuntojen koko).

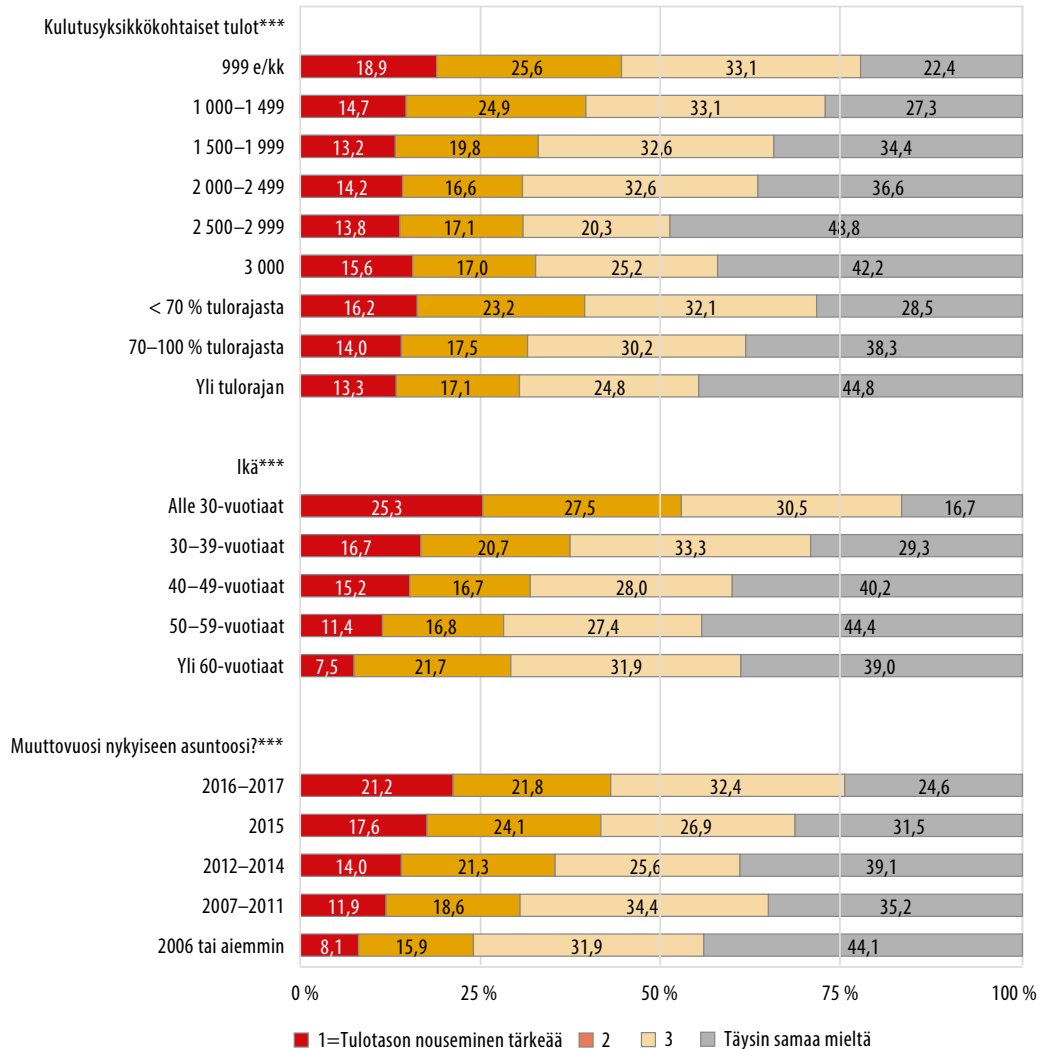
Erilaiset elämänvaiheet ja taustatekijät vaikuttavat siihen, miten tärkeäksi asunnon säilyttäminen arvotetaan. Taustatekijöiden vaikutuksen arvioimista varten kuvion 22 kysymyksistä muodostettiin neliluokkainen summamuuttuja<sup>8</sup>, jossa matalan arvon saaneet vastaajat pitävät tulotason nostamista ja urakehitystä tärkeänä ja vastaavasti korkean arvon saaneet ovat nykyisen asunnon säilyttämisen kannalla.

Tärkeimmiksi tulotason nostamista tai asunnon säilyttämistä selittäviksi tilastollisesti merkitseviksi tekijöiksi tunnistettiin vastaajan tulotaso, ikä ja asumisaika nykyisessä asunnossa (kuvio 22). Alle 30-vuotiaita lukuun ottamatta kaikki vastaajaryhmät suhtautuvat kriittisemmin tulotason nostamiseen kuin asunnon säilyttämiseen. Kulutusyksikkökohtaisten tulojen merkitys jää suhteellisen vähäiseksi, joskin pienituloisimmat pitävät tulojen noususta tärkeimpänä.

Yli 40-vuotiaat pitävät nykyisen asunnon säilyttämistä selvästi tärkeämpänä kuin nuoremmat ikäluokat. Tämä heijastuu myös nykyiseen asuntoon muuttovuoden vaikutukseen. Ennen vuotta 2006 asuntoon muuttaneista kolme neljäsosaa suosii asunnossaan pysymistä. Työmarkkina-aseman perusteella asteikon ääripäät ovat opiskelijat ja eläkeläiset, joita molempia kuitenkin yhdistää pienituloisuus. Asuntokunnan koostumuksella ja asunnon tyypillä ei havaittu riippuvuutta summamuuttujaan. Nykyisen asunnon säilyttämisen voi päätellä olevan tärkeää kaikille vastaajille. Muutamille ryhmille tulotason kasvattaminen on vielä tärkeämpää niiden vastaajien mielestä, jotka siihen uskovat pystyvänsä, esimerkiksi juuri opiskelijat ja alle 30-vuotiaat.

---

8  $\alpha=,75$



**Kuvio 22.** Eri vastaajaryhmien sijoittuminen kannustinvaikutuksia kuvaavan summamuuttujan luokkiin.

## Segregaatio

Yksi merkittävimmistä tulorajojen tarkistuksiin liitetystä uhkakuvista on segregaation lisääntyminen eli asuinalueiden kielteinen eriytymiskehitys, ja huoli korostui myös asiantuntijahaastatteluissa. Vaikka huoli segregaatiosta oli kutakuinkin jaettu, arviot uhan vakavuudesta ja puuttumisen keinot jakoivat haastatteluissa mielipiteitä. Pääosa kuitenkin näki, että alue-, asunto- ja sosiaalipolitiikalla on tehty pitkäjänteistä työtä eriytymisen estämiseksi, ja tarkistusten käyttöönoton nähdään pahimmillaan romuttavan aikaansaannokset ja tavoitteen ylläpitää sosiaalisesti tasapainoisia asuinalueita.

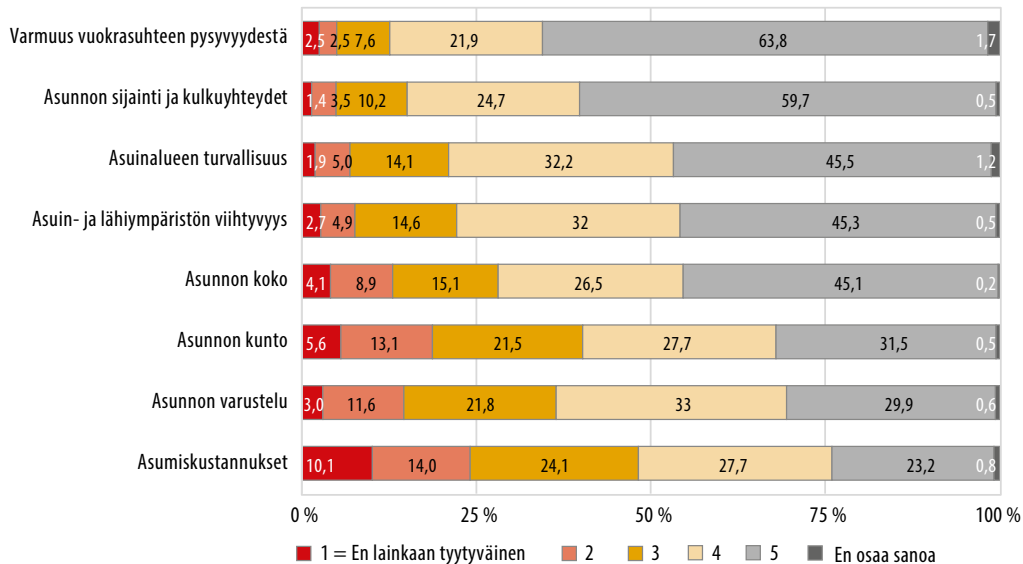
*”Olemme jo vuosia painottaneet, että meillä ei ole kämppiä vaan asuntoja ja koteja. Me puhumme ihmisten kodeista. Tämä ei ole mikään säilö. Meillä on jo nyt leima, ei lisätä sitä.”*

Samalla on tunnistettu, että tulorajojen tarkistusten imagohaitan tuoma vaikutus on suurempi kuin varsinaiset vaikutukset naapurustoon, koska tulorajat on itsessään asetettu suhteellisen korkealle. Tulorajojen ylittyminen koskee todennäköisesti vain pientä osaa vanhoista alueista, jolloin välittömät vaikutukset jäisivät pieniksi suurimmassa osassa kohteista. Näin ollen seuraavaksi kuvataan pikemminkin vaikutuksia asumisturvaa heikentävien mielikuvien vaikutuksista.

*”Jos tulorajat ovat kohtuuttoman alhaiset, niiden jatkuvat tarkistukset tekevät elämän epävarmaksi (erityisesti lapsille, joiden koululue on vaarassa muuttua), alueet slummiutuvat koska itse vuokransa maksavat ajetaan pois, asuinalueisiin ei kiinnytty eikä sitouduta koska asuminen on väliaikaista, ylläpitokustannukset kasvavat. Jo huonontuneeseen jätteen lajitteluun tulee menemään suuria summia jatkossa, mikä nostaa vuokraa ja karkottaa asiallista väkeä.”*

Pitkän aikavälin sosiaalisia vaikutuksia on luonnollisesti vaikea arvioida. Pitkän aikavälin segregaatiokehityksessä tässä yhteydessä on asukkaiden näkökulmasta kiinnostavaa se, minkälaisia kokemuksia ja mielikuvia liitetään omaan asuinseutuun ja omaan asumismuotoon, ja miten tulotarkistukset voivat niihin vaikuttaa. Valtaosan kyselyyn vastanneiden kohdalla voidaan puhua pitkäaikaisesta asumisesta ja kiinnittymisestä. Kyselyn perusteella asukkaista suuri osa arvostaa erityisesti vuokrasuhteen varmuutta, sijaintia sekä asuinalueiden turvallisuutta ja viihtyvyyttä (kuvio 23). Asumiskustannuksiin ollaan annettujen vaihtoehtojen puitteissa näitä tekijöitä tyytymättömiä. Asunnon varustelu ja kunto itsessään taas olivat eniten muuttoa suosivia tekijöitä. Asukkaiden kyselyn avovastauksissa nousi pelko asumisturvan heikkenemisen ja tilapäisyyden tunteen lisäävän levottomuutta, vähentävän yhteisöllisyyttä, mutta myös kiinnostusta panostaa asuntoon. Samoin kuin asiantuntijahaastattelussa, asukkaiden kyselyvastauksissa nousi esiin pelko yksittäisten talojen kurjistumiskierteestä, jolloin ”viimeisen työssäkäyvän” muuton jälkeen lisääntyä myös näköalattomuus.

*”Jos lottovoitto tulisi, niin varmasti lähdetäisiin, vaikka hyvin viihdymmekin. Koska kuulun pienituloisten joukkoon, en ole varsinaisesti ’vaaravyöhykkeessä’. Jos tähdätään siihen, että pelkkiä huonoiten toimeentulevia kootaan yhteen, jotka vielä vaihtuisivat tiheästi, voin vain kuvitella rauhattomuuden lisääntyvän. Oma talo tai ympäristö lakkaisi kiinnostamasta, koska pysyvyyttä ei olisi. Pahalta kuulostaa.”*



**Kuvio 23. Tyytyväisyys asumiseen.**

Asuinalueestaan huolestuneiden vastauksissa nousi esiin pelko asuinalueiden profiilin muuttumisesta. Alueiden profiilien muutokseen liittyy myös maahanmuuttajien määrän kasvu, sillä pienituloisista yhä suurempi osa on maahanmuuttajia. Vaarana on tunnistettu kielteinen etninen segregaatio, jolloin asuinalueiden sosiaalinen ja etninen erilaistuminen vaikuttavat niin ikään mielikuviin, mikä voi vaikuttaa myös laajempaan yhteiskuntarauhaan.

*”Monipuolinen asukaskunta mahdollistaisi monia hyviä asioita, kuten asunnoista ja ympäristöstä huolehtimisen, asumisrauhan ja asuinalueet eivät leimautuisi levottomiksi ja huonomaineisiksi ns. väkivaltalähiöiksi. Eikö tähän tarvittaisi lisäksi myös työssäkäyviä ARA-vuokra-asukkaita monipuolistamaan asukaskuntaa?”*

## Asuntomarkkinat ja valtiontuen ohjautuminen

Näkemykset vaikutuksista asuntomarkkinoille jakautuvat selkeästi. Tulorajojen tarkistusten taustalla on ajatus siitä, että tarkistusten myötä pystyttäisiin parantamaan ARA-vuokra-asuntojen kohtaantoa pienituloisille. Oikean kohtaannon lisäksi tällöin saataisiin vähennettyä toimeentulo- ja asumistukikustannuksia tai erityisesti toimeentulotukeen liittyviä kannustinloukkuja. Vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvien toimeentulo- ja asumistuen tarve laskisi ARA-vuokra-asuntoihin siirtymisen myötä. Toteutuakseen tämä vaatisi hakijalle soveltuvia ja nykyistä asuntoa edullisempia vapautuvia asuntoja. Tulotarkistuksia puoltavissa argumenteissa nostettiin esiin myös se, että luottotietonsa menettäneiden ja pienituloisten asuttamista ei nähdä vapaarahoitteisten asuntojen omistajien tehtävänä, ei myöskään riskin ottamista menetetyistä vuokratuloista pitkissä ulosottotilanteissa.

Omistajien pelkona on, että tulojen tarkistusten tuomat lisäkustannukset vievät kohtaanon parantumisen tuomat mahdolliset hyödyt. Tarkistusten tuomat kustannukset näkyvät myös todennäköisesti suoraan ARA-kohteiden kasvavina vuokrina. Samalla kasvaa riski muun muassa asuinalueiden segregaatista ja ongelmien kasaantumisesta tiettyihin taloihin. Kohteiden kurjistumisen myötä vaikutuksia voi olla myös työntekijöiden löytämiseen (esim. asuntojen kuntotarkistajat).

Tulotarkistusten käyttöönoton myötä kuntatoimijoiden esittämä näkemys on, että ARA-vuokra-asuntojen tuotanto vähenee tai lakkaa kokonaan. Luottamussuhteen valtio on nähdään jo heikentyneen, mikä lisää tarvetta vahvistaa asunto- ja sosiaalipolitiikan itenäisyyttä. Suurin osa haastatelluista ei kuitenkaan usko merkittäviin vaikutuksiin kokonaisasuntotuotannossa, sillä siihen kaavoituksen vaikutukset ovat suuremmat.

Tulojen määräaikaistarkistuksien perusteluna on esitetty yhteiskunnan tuen oikeudenmukaisempi kohdentuminen. Taustalla käydään kuitenkin periaatteellista keskustelua siitä, edistetäänkö ARA-tuilla laajempia yhteiskunnallisia kaupunkikehittämisen ja asuntopolitiikan tavoitteita, vai rajataanko se ainoastaan tukipolitiikaksi. Asuntopoliittisesti tulojen määräaikaista tarkistuksia ei nähdä pääosin kannatettavana, mutta tukien kohdentumisen kannalta hyötyjä on tunnistettu enemmän. Negatiivisten kerrannaisvaikutusten arvioidaan olevan asuntokannan vapautumisesta tulevaa hyötyä merkittävämmät, vaikka kaiken huomioivia laskelmia vaikutuksista ei ole tässä mittakaavassa tehtävissä.

## 5.4 Taloudelliset vaikutukset

- Taloudellisia vaikutuksia on erittäin haastava arvioida, sillä kyseessä on keskeisesti ihmisten käyttäytymiseen vaikuttava interventio.
- Vuokranantajien näkökulmasta muutos lisää hallinnollista työtä. Osa vuokranantajista kuitenkin korostaa, että suoria hallinnollisia kustannuksia merkittävämpiä tekijöitä ovat ARA-vuokra-asumiseen kohdistuva imagon huononeminen sekä mahdollisten sosiaalisten ongelmien tuomat lieveilmiöt vuokrakohteissa ja niiden epäsuorat kustannusvaikutukset.
- Vuokra-asukkaiden kannalta tulojen tarkistus aiheuttaa kannustinloukun niille henkilöille, jotka ovat lähellä tulorajaa. Tulorajan hieman ylittävien henkilöiden käteen jäävät kuukausitulot vähenevät heidän muuttaessaan vapaarahoitteiselle sektorille.
- Yhteiskunnan kannalta tulojen tarkistuksella on oletettavasti sekä positiivisia että kielteisiä vaikutuksia. Näiden vastakkaissuuntaisten vaikutusten johdosta intervention yhteisvaikuttavuus kuitenkin



jäänee pieneksi, kuten on jo aiemmin havaittu tutkimuksissa tulorajojen poistamisen yhteydessä.

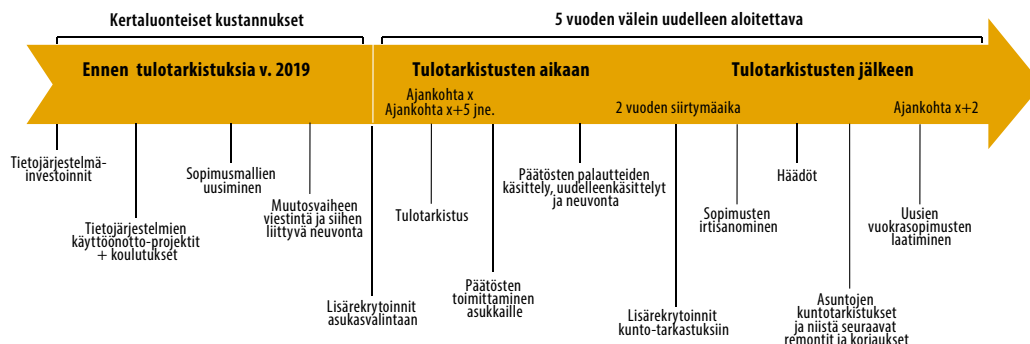
Taloudellisten vaikutusten arviointi ei ole kyseessä olevassa selvityksessä yksioikoista, sillä tulojen tarkistus on luonteeltaan interventio, joka vaikuttaa suoraan ihmisten käyttäytymiseen. Käytösvaikutukset voivat liittyä eri asumisen vaiheisiin kuten ylipäättään ARA-vuokrakohteisiin hakemiseen, asumisaikoihin tai alueelliseen kiinnittymiseen. Lisäksi tulojen tarkistukset voivat vaikuttaa ihmisten työnteon kannustimiin, jos yksilön nykyiselle kodille antama arvo on suuri tai edellytyksiä muihin asumisvaihtoehtoihin ei ole. Selvityksen toteutusajankohdasta toteutustapaan ja siihen liittyviin yksityiskohtiin liittyi lisäksi vielä avoimia kysymyksiä. Siten selvityksen aikana ei ole toteutettu tarkkaa kustannusvaikutusten arviointia, vaan nostettu esiin taloudellisten vaikutusten tekijöitä ja esimerkkejä vaikutuksista.

*”Mitä enemmän rajoituksia asukasvalintaan liittyen on, niin sitä enemmän ne aiheuttavat kustannuksia, mutta sitä ei pidä dramatisoida. Tulorajat lisäisivät meillä noin 1 % henkilöstökustannuksia.”*

## Taloudelliset vaikutukset vuokranantajille

Kaikki haastatellut vuokranantajat nostivat esiin, että tulojen tarkistuksilla on kustannuksia lisääviä vaikutuksia vuokranantajien toimintaan. Nämä kustannukset liittyvät muun muassa tarvittaviin lisärekrytointeihin, tietojärjestelmämuutoksiin sekä mahdollisiin asuntojen korjauksiin. Vuokranantajien välillä oli kuitenkin erisuuntaisia näkemyksiä siinä, kuinka merkittäviä kustannukset ovat. Tämä johtuu osaltaan myös vuokranantajien eroista niiden asukaskunnassa sekä organisaatiossa. Osa totesi, että kustannukset itsessään ovat pieniä, ja merkittävämpää on ylipäättään toiminnan rajoittaminen ja sen mukanaan tuoma vähenvä toimijan kiinnostus kehittää toimintaa. Lisäksi merkittävänä asiana nähtiin tulojen tarkistusten asukkaiden kiinnostusta vähentävä vaikutus asumismuotoa kohtaan, kun kotitalous etsii vakituista kotia. Vuokranantajat eivät itse ole tehneet laskelmia siitä, millaisia kustannuksia tulojen tarkistukset aiheuttaisivat, mutta esimerkkejä aiemmista vastaavista osatoteutuksista (esim. tietojärjestelmän käyttöönotto) on. Helsingissä on tehty joitain hyvin karkeita arviointeja lisääntyvistä hallinnollisista kustannuksista.

Kuviossa 24 on esitetty niitä kohtia tulojen tarkistusten prosessissa, jotka aiheuttavat vuokranantajille kustannuksia. Kustannukset on jaettu kertaluonteisiin kustannuksiin ennen järjestelmän käyttöönottoa sekä toistuvaan tulotarkistusprosessiin liittyviin kustannuksiin. Vaikka nyt esitettävästä kuvasta nousevat esiin juuri kustannukset, on kuitenkin huomattava, että muutoksella voi olla myös vastakkaisia vaikutuksia. Vuokranantajat nostavat haastatteluissa esiin todennäköisenä vaikutuksena muun muassa sen, että tulojen tarkistukset laskevat ARA-vuokrakohteiden kiinnostavuutta. Tämä tarkoittaisi käytännössä myös laskevaa hakijamäärää, joka puolestaan tarkoittaisi pienempää määrää läpikäytäviä hakemuksia.



**Kuvio 24. Tulotarkistusten taloudelliset vaikutukset vuokranantajille.**

Tulojen tarkistuksiin liittyvät kertaluonteiset kulut liittyvät erityisesti tulorekisterin käyttöönottoon. Tietojärjestelmämuutosten näkökulmasta kaavailtu vuosi 2019 on vuokranantajien näkökulmasta liian aikainen ajankohta tulojen tarkistusten käynnistämiseksi, sillä hankkeeseen ei ehditä valmistautua. Samoin itse tulorekisterin puolelta haastattelussa nostettiin esiin, ettei käyttöönotto todennäköisesti onnistu vuokranantajille ennen 2020-luvun alkuvuosia. Mahdollisena pidettiin käyttöönottoa vuodesta 2021 lähtien.

*”Meillä on jonkin verran kehitetty tietojärjestelmiä. Esimerkiksi sähköisen allekirjoituksen käyttöönotto kesti 1,5 vuotta ja kustannukset olivat merkittäviä. Tarvittaisiin siis vähintään 2 vuotta aikaa valmistautua tähän hankkeeseen.”*

Muita kertaluonteisia kustannuksia aiheuttavat sopimusmallien uusiminen ja rekrytointiprosessit. Muutosvaihe vaatii lisäksi viestintää asukkaille uusista toimintamalleista ja säännöistä. Osa vuokranantajista totesi, että keväällä 2017 toteutunut tulorajojen palautus on aiheuttanut joitain yhteydenottoja vuokranantajille. Merkittävänä lisänä neuvonnassa tämä ei kuitenkaan ole näkynyt.

*”Työnantajana meidän työnteon edellytykset vaikeutuvat, koska meille kasaantuu entistä enemmän haastavaa asiakaskuntaa. Huume- ja mielenterveysongelmat pääsevät vahvistumaan, kun ympärillä on samantapaisia ihmisiä. Keitä me silloin saamme enää tänne työskentelemään, kun työ on sitä? [...] Tällä hetkellä meillä on jo teknisellä puolella asuntojen tarkistamisessa haasteita, koska osa ei halua kohdata näitä ongelmia ihmisiä.”*

Tulotarkistusten toteutuksen aikana kustannuksia syntyy itse tulotarkistuksen toteutuksesta, joskin tämä tulee prosessina olemaan melko automatisoitu. On kuitenkin toistaiseksi epäselvää, kuinka paljon tulotasoon liittyvää lisäselvitystä joudutaan tekemään tulorekisteristä saatavien tietojen ohella. Kuten todettu, tulorekisteri ei ainakaan toistaiseksi kerro henkilöiden varallisuutta, osinkotuloja tai maataloudesta saatavia tuloja. Näihin liittyy

todennäköisesti jatkossakin jonkin verran manuaalista työtä. Tämän ohella tulotarkistus edellyttää päätöksen toimittamista asiakkaille ja tästä seuraavaa neuvontaa ja asiakkaiden palautteiden käsittelemistä. Lisäksi kahden vuoden siirtymäajan jälkeen on mahdollista, että tulojen tarkistus tehdään ne ylittäneille henkilöille tarkistuksena uudelleen. Vaihtoehtoinen malli on irtisanoa tässä vaiheessa sopimukset automaattisesti, jolloin ne eivät aiheuta lisäkuluja.

Tulotarkistusten toteutuksen jälkeen seuraaviin toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa vuokrasopimusten irtisanomiset, asuntojen kuntotarkistukset ja näihin liittyvät remontit ja korjaukset. Lisäksi on toteutettava uusi asukasvalinta vapautuviin kohteisiin ja laadittava näille vuokrasopimukset. Näiden toteutukseen tarvitaan nykyiseen verrattuna lisää resursseja. Resurssien lisääminen koskee sekä asukasvalintaa että asuntojen kuntotarkistuksia. Osalla tämä voisi tarkoittaa samalla organisaation uudelleenjärjestelyä, kuten asukasvalinnan siirtämistä vuokrayhtiöstä kaupungille. Vaikka kaikki vuokranantajat totesivat näitä rekrytointia tarvittavan, lisärekrytointien määrä vaihteli riippuen vuokranantajasta.

Vuokranantajien huolena on tulojen tarkistusten johtavan muun muassa ARA-kohteiden huononevan imagon sekä juurtumisen tunteen puuttumisen takia sosiaalisten ongelmien kasaantuminen vuokrakohteisiin. Riskinä nähdään samalla prosessissa tarvittavien häätöjen määrän kasvaminen. Lisäksi nostettiin esiin mahdollinen asuntojen kunnon heikkeneminen, jos asunnot nähdään yhä enemmän koteja ennemmin väliaikaisina ratkaisuinä. Tämä nähtiin samalla myös ongelmana rekrytointien toteuttamisen kannalta ja halukkaiden työntekijöiden löytämisessä.

Selvityksessä kysyttiin muutamilta pääkaupunkiseudun vuokranantajien asukasvalintaan osallistuvilta henkilöiltä käytännön arviota siitä, kuinka paljon asukasvalinnan päätöksen tekeminen, asunnon sopimuksen irtisanominen sekä uuden sopimuksen tekeminen vievät aikaa keskimäärin sisältäen kaikki vaiheiden edellyttämät toimenpiteet. Keskimäärin yhden asukasvalinnan päätöksen arvioitiin vievän noin 64 minuuttia, yhden vuokrasopimuksen laatiminen noin 48 minuuttia ja yhden vuokrasopimuksen irtisanominen noin 83 minuuttia. Arvioita saatiin yhteensä neljältä henkilöltä, joten kyseessä ovat siten vain erittäin karkeat esimerkinomaiset arviot.<sup>9</sup> Esimerkiksi asukasvalinnan osalta vastaajat totesivat, että asukasvalinnan päätöksiin menevää aikaa lisää mahdollinen tarve tarjota asuntoa useampaan kertaan.

Tarkkoja tulotietoja kohteissa asuvista henkilöistä ei ole, sillä tämän seurantaan ei ole aiemmin ollut tarvetta. Tämän selityksen kyselyn valossa tulorajat ylittäviä asuntokuntia

<sup>9</sup> Kolmelta henkilöltä otettiin arvioon mukaan heidän ilmoittamansa arvot, sillä nämä olivat täysin linjassa keskenään. Neljännen henkilön osalta arvioon otettiin hänen ilmoittamansa alaraja arviolle, sillä tämä alaraja oli linjassa kolmen muun vastauksen kanssa.

olisi pääkaupunkiseudulla 15 624, mikä on noin 18,9 prosenttia käyttö- ja luovutusrajoi-  
tusten alaisista asunnoista (pl. erityisryhmien asunnot). Koska kyselyn tavoitteena on ollut  
erityisesti saada kokemuksia siitä, miten tulojen tarkistuksiin suhtaudutaan ja millaisia vai-  
kutuksia asukkaat näillä näkisivät olevan, on oletettavaa, että kyselyssä on jonkin verran  
valikoitumisvirhettä. Samoin osa näistä kotitalouksista voi muuttaa pois asunnosta myös  
ennen tulojen tarkistusten toteuttamista, eikä tulojen tarkistukset ylipäättään välttämättä  
koskaan kosketa näitä vanhojen vuokrasopimusten alaisia kotitalouksia. Arvioinnin aikana  
haastatellut henkilöt ovat yleensä viitanneet noin 10 prosentin tulorajat ylittävien arvioon,  
vuokranantajasta riippuen myös tämän alapuolelle. Selvityksen antamaa määrää voidaan  
kuitenkin hyödyntää eräänlaisena kattoarviona vuodelle 2019, jolloin tulojen tarkistukset  
ensimmäistä kertaa tehtäisiin. Todennäköisesti todellinen tarvittava työmäärä on huomaa-  
tavastikin tämän arvion alapuolella. Lisäksi vuoden 2019 jälkeen on todennäköistä, että  
tulorajat ylittäviä kotitalouksia olisi vähemmän (riippuen siitä, koskettaako tulojen tarkis-  
tukset myös vanhoja sopimuksia, mukana olisi enää ainoastaan viimeisen viiden vuoden  
aikana tuloja lisää saaneet kotitaloudet).

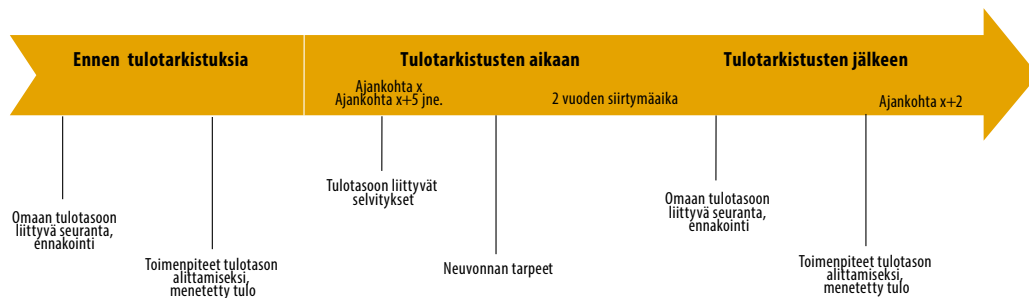
Arvioituna näillä tekijöillä tulorajat ylittävien henkilöiden vuokrasopimusten irtisanomi-  
nen veisi kokonaisuudessaan karkeasti 11,1 henkilötyövuotta (kaikki toimijat yhteensä).  
Alhaisemmalla 10 prosentin olettamalla henkilötyövuosia vaadittaisiin 5,9. Jos jokaiseen  
asuntoon saataisiin tilalle uusi vuokralainen, vaatisi tämä puolestaan resursseja 8,6 henki-  
lötyövuotta asukasvalinnan tekemisenä sekä alhaisemmalla 10 prosentin olettamalla 4,5  
henkilötyövuotta. Koska tulorajojen ylitykset näyttäisivät koskettavan jossain määrin suh-  
teellisesti tarkasteltuna enemmän suuria asuntoja, kun suurin pula pääkaupunkiseudulla  
on nimenomaan pienistä asunnoista, on oletettavaa, että joitain kohtaanto-ongelmia voi  
esiintyä. Tämä voi mahdollisesti lisätä asukasvalinnan päätösten tekemiseen menevää ai-  
kaa. Tulorajat ylittävien henkilöiden asukasvalinnan päätöksiin itsessään menisi käytännös-  
sä aikaa puolestaan noin 6,4 henkilötyövuotta ja alhaisemmalla 10 prosentin olettamalla  
3,4 henkilötyövuotta. Laskelmat eivät sisällä mahdollisen siirtymäajan vaikutusta. Yhteen-  
sä vaikutus olisi tällöin näiden aika-arvioiden rajoissa 26,1 henkilötyövuotta käyttäen 18,9  
prosentin olettamaa sekä 13,8 henkilötyövuotta käyttäen 10 prosentin tulorajat ylittävien  
rajoitusta. Vielä alhaisemmalla 7 prosentin olettamalla henkilötyövuosia vaadittaisiin 9,7.

Esimerkiksi kuntasektorin asiantuntijoiden vuoden 2016 mediaanikuukausitulolla arvioi-  
tuna, mainitut kolme vaihetta vaatisivat kokonaisuudessaan eri olettamilla noin 34 862–  
93 709 euron palkkakorvauksia ennen työnantajan pakollisten vakuutusmaksujen huo-  
mioimista. Pääkaupunkiseudulla todellinen kuukausitulotaso lienee käytettyä kuntatason  
arviota korkeampi. Tulorajat ylittäviä kotitalouksia ei ole tasaisesti eri ARA-vuokranantajien  
kesken. Todellisuudessa kustannusten kohtaaminen koskettaisi eniten Helsingin alueella  
toimivia vuokranantajia, joiden osuus tulorajat ylittävistä on tämän selvityksen valossa yli  
77 prosenttia. Lisäksi kustannukset sijoittuisivat erityisesti tiettyjen alueiden tai talojen so-  
pimusten irtisanomiseen.

## Taloudelliset vaikutukset vuokralaisille

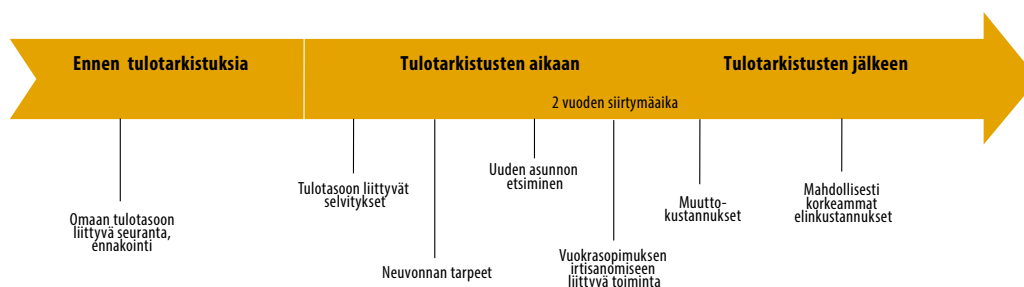
Vuokralaisten kohdalla on erotettavissa erikseen vaikutukset niille vuokralaisille, joiden tulot ovat yli asetettujen tulorajojen, sekä niille vuokralaisille, joiden tulot alittavat tulorajat. Käytännössä tulojen tarkistusten manuaalisuuden aste vaikuttaa paljon siihen, kuinka paljon vuokralaiset osallistuvat prosessiin.

Tulorajat alittavilla vuokralaisilla merkittävimmät talouteen kytkeytyvät vaikutukset liittyvät lähinnä oman tulotason mahdolliseen tarkkailemiseen ennen tulojen tarkistuksia, mikä voi joillain henkilöillä myös tarkoittaa omien tulojen rajoittamista. Riski tällaisen kannustinloukun syntymiseen syntyy erityisesti silloin, jos ARA-kohteiden ja markkinavuokrien välinen ero on suuri. Lisäksi tulorajoja lähellä olevat henkilöt voivat joutua jossain määrin esittämään selvityksiä omista tuloistansa. Kuviossa 25 on esitetty mahdollisia taloudellisia vaikutuksia tulorajat alittavien vuokralaisten osalta. Kuvioon on nostettu esiin mahdollisia skenaarioita, eivätkä kaikki vaikutukset välttämättä toteudu. Esimerkki tästä mahdollisesti realisoitumattomasta taloudellisesta vaikutuksesta on toimenpiteet tulotason alittamiseksi.



**Kuvio 25.** Tulorajat alittavien taloudelliset seuraukset.

Tulorajat ylittävillä vuokralaisilla tulojen tarkistusten jälkeiset toimenpiteet vastaavat osaltaan samanlaista polkua kuin vuokranantajilla sisältäen vuokrasopimuksen irtisanomiseen liittyvän toiminnan. Toinen taloudellinen vaikutus liittyy uuden asunnon etsimiseen ja muuttokustannuksiin. Erityisesti vuokranantajat nostivat haastatteluissaan esiin muuttokustannukset vuokralaisille tulotarkistusten negatiivisena vaikutuksena. Koska jokainen tapaus on ainutlaatuinen, on muuttokustannusten merkitystä ja suuruutta mahdotonta arvioida. Kelan myöntämä perustoimeentulotukeen liittyvä muuttoraha on 120–180 euroa, ja sen suuruus riippuu muuttomatkan pituudesta. Tällöin tämän selvityksen alaisten kotitalouksien muuttokustannukset olisivat noin 1,9–2,8 miljoonaa euroa. Kuvioon 26 on nostettu esiin mahdollisia taloudellisia vaikutuksia tulorajat ylittävien kotitalouksien osalta. Kuten edellisessä kohdassa, kaikki tässä esiin nostetut toimenpiteet eivät välttämättä realisoitu.



**Kuvio 26.** Tulorajat ylittävien vuokralaisten taloudelliset vaikutukset.

Useampi ARA-vuokra-asumiseen kytkeytyvä intressiryhmä on tehnyt esimerkkilaskelmia siitä, kuinka erityyppisten kotitalouksien taloudellinen asema muuttuu riippuen siitä, asuuko kotitalous ARA-vuokrakohteessa vai vapaarahoitteisilta markkinoilta vuokratessa asunnossa. Näiden laskelmien väliset erot ovat merkittäviäkin. Laskelmien käytännön realistisuutta haastaa osin se, että markkinoilla ei välttämättä tapahdu kohtaantoa siten, että kotitalous saisi vapailta markkinoilta nykyistä asuntoaan vastaavan kohteen.

Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät eli KOVA ry on tehnyt laskelmia tulorajojen käyttöönoton vaikutuksista espoolaisille yhden hengen kotitalouksille, joiden tulot ovat 36 000 tai 40 000 euroa vuodessa. Laskelmien mukaan ensimmäisessä tapauksessa verojen ja pakollisten vakuutusmaksujen jälkeen käteen jäävä osuus on 2 210 euroa ja jälkimmäisillä tuloilla 2 405 euroa. Riippuen asunnon koosta on KOVA ry:n laskelmien mukaan vuokran jälkeen käytettävissä olevat tulot 155-340 euroa pienemmät asuttaessa vapaarahoitteisilla markkinoilla kuin ARA-vuokrakohteessa, siten että erotus on laskettu 36 000 ja 40 000 vuodessa tienaa-ville. 40 000 euroa vuodessa tienaa-va on häviävä osapuoli. Esitetyissä esimerkeissä vapaarahoitteisiksi vuokra-asuntoesimerkeiksi on valittu pienempiä kohteita kuin alkuperäinen ARA-vuokrakohte, pois lukien tapaus, jossa erotukseksi on saatu suurin luku 340 euroa. Tässä esimerkissä kotitalouden on arvioitu muuttavan kaksi neliötä suuremman asuntoon.

Tapausesimerkeissä ei huomioida vuokralaisten mahdollisuutta muuttaa kaupungin sisällä eri alueille. Esimerkiksi vuokralaisen muuttaessa noin kolmen kilometrin päähän viereiselle asuinalueelle asuntoon, joka on puoli neliötä nykyistä asuntoa suurempi, olisi vastaavan laskelman välinen vuokran ero 122 euroa 340 euron sijaan. Tällaisten muuttovirtojen hyväksymisestä huolimatta laskennassa 40 000 euroa vuodessa tienaa- van henkilön käteen jäävät tulot ovat pienemmät kuin henkilön, joka tienaa 36 000 euroa vuodessa. 36 000 euroa vuodessa tienaa- valla itsessään käteen jäävien tulojen erotus olisi esimerkissä noin 317 euroa muuttovirta huomioiden.

Suomen Kiinteistöliitto ry on puolestaan tehnyt esimerkkilaskelmia siitä, kuinka paljon asumistuen määrä vaihtelee kotitalouden asuessa vapaarahoitteisessa kohteessa tai ARA-vuokra-asunnossa. Esimerkiksi 2 500 euroa kuussa tienaa yksinhuoltajan, jolla on kaksi lasta, asumistueksi vapaarahoitteisessa asunnossa on arvioitu 291,97 euroa kuussa ja ARA-vuokra-asunnossa 0 euroa kuussa. Vuokratasoksi on otettu vapaarahoitteinen kaksio Helsingissä hintaan 950 euroa sekä Stadin asuntojen ARA-vuokrakaksio hintaan 526 euroa. Laskelmassa ei ole huomioitu asuntojen sijainnin eroa tai koon vertailtavuutta. Lisäksi laskelmissa on esitetty myös toinen esimerkki, mutta tässä on hyödynnetty virheellistä tulorajaa.

Tässä selvityksessä toteutettiin muutamia karkeita laskelmia siitä, miten muutaman esimerkkikotitalouden käteen jäävät tulot muuttuisivat tulorajan lähellä kotitalouden ollessa joko juuri tulorajan alapuolella tai tulorajan yläpuolella. Laskelmissa hyödynnettiin Tilastokeskuksen tilastoja ARA-vuokra-asunnon keskineliövuokrista pääkaupunkiseudulla ARA-vuokra-asunnoissa sekä vapaarahoitteisissa asunnoissa. Tässä haasteena on se, että ARA-vuokra-asuntojen vuokrataso sisältää myös erityisryhmien asumista. Tämä saattaa näkyä liian alhaisena vuokrahinnan arviona näille kohteille. Lisäksi hyödynnettiin Tilastokeskuksen tietoja asuntojen pinta-alasta per henkilö.

Taulukossa 5 on esitetty tapaus, yksin asuvalle henkilölle 34 neliön yksiössä. Tällöin tuloraja on 3 000 euroa kuukaudessa. Tämä käytännössä tarkoittaisi, että markkinahintaisessa asunnossa asuva henkilö saavuttaa saman käytettävissä olevien tulojen tason kuin 2 960 euroa kuukaudessa tienaa ARA-vuokrakohteessa asuva henkilö, jos hänen tulonsa ovat reilut 3 300 euroa kuukaudessa. Tämän laskelman mukaan henkilön tulisi tienata siten noin 300 euroa kuukaudessa enemmän, jotta tulorajan ylittäminen olisi ”kannattavaa”. Tämä osaltaan kuvastaa henkilölle tulevan kannustinloukun suuruutta.

**Taulukko 5. Esimerkki yksin asuvan käteen jäävistä tuloista ARA-vuokrakohteessa ja vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa Helsingissä.**

Tulotaso e/kk	2 960	3 040	3 120	3 200	3 280	3 360	3 440
Tulot verojen ja vakuutusmaksujen jälkeen e/kk	2 119,36	2 161,44	2 205,84	2 246,40	2 289,44	2 331,84	2 373,60
Asunnon vuokra e/kk	426,02	614,72	614,72	614,72	614,72	614,72	614,72
Käytettävissä oleva tulo	1 693,34	1 546,72	1 591,12	1 631,68	1 674,72	1 717,12	1 758,88
ARA-vuokrakohteessa asuvan ja vapaarahoitteisessa asuvan henkilön välinen käytettävissä olevien tulojen erotus		146,62	102,22	61,66	18,62	-23,78	-65,54

On huomioitava, että laskelmat ovat hyvin sensitiivisiä käytetyille oletuksille. Esimerkiksi nostettaessa asunnon kokoa Helsingin kaupungin tietokeskuksen tuottaman tilastollisen vuosikirjan 2017 antamaan yhden hengen kotitalouden asunnon kokoon (48,9 m<sup>2</sup>), kasvaa

samalla myös käytettävissä olevien tulojen välinen ero 2 960 euroa kuussa tienaavan ja 3 040 euroa kuussa tienaavan välille yli 400 euroon. Tällöin vielä 3 440 euron kuukausituloilakin yksin asuva häviäisi yli 200 euroa kuussa. Samoin verokantaa muuttamalla laskelmat muuttuisivat merkittävästi. Laskelmissa on käytetty koko pääkaupunkiseudun keskimääräistä neliövuokraa. Tuloverojen laskemiseen on hyödynnetty Veronmaksajilta saatuja tietoja, jotka sisältävät valtion tuloveron, keskimääräisen kunnallisveron ja kirkollisveron, yleisradioveron, työeläkevakuutusmaksun, sairausvakuutuksen päivärahamaksun ja sairaanhoitomaksun, sekä automaattisesti verottajat viran puolesta tekemät vähennykset.

On huomioitava myös, että Helsingissä on muutamia alueita, joissa neliövuokrat ovat sekä ARA-vuokrakohteissa että vapaarahoitteisissa kohteissa huomattavasti tässä arvioituja korkeampia. Helsingissä on kuitenkin myös alueita, joissa keskineliöhinta jää nyt käytettyjen neliöhintojen alapuolelle. Vapautuvat asunnot ovat selvityksen perusteella ennemmin pääkaupunkiseudun mittakaavassa kalliimpia kuin halvimpia. Tässä selvityksessä siitä ei kuitenkaan saada tarkkaa näyttöä.

Taulukossa 6 on vastaava hahmotelma Vantaalla asuvalle yksinhuoltajan perheelle, jossa on kaksi lasta. Olettamana on käytetty Tilastokeskuksen lukua pinta-alalla per henkilö Vantaalla ja laskettu tästä kotitalouden pinta-ala siten, että yksi lapsi lisää pinta-alaa 0,5 henkilön verran. Tällöin asunnon koko olisi 70 neliötä. Keskineliöhinna on laskettu Tilastokeskuksen keskimääräinen neliöhinta Vantaalla ARA-vuokrakohteessa sekä vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa. Myös tässä esimerkissä laskelma on sensitiivinen käytetyille olettamuksille.

**Taulukko 6. Esimerkki kaksilapsisen yksinhuoltajan käteen jäävistä tuloista ARA-vuokrakohteessa ja vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa Vantaalla.**

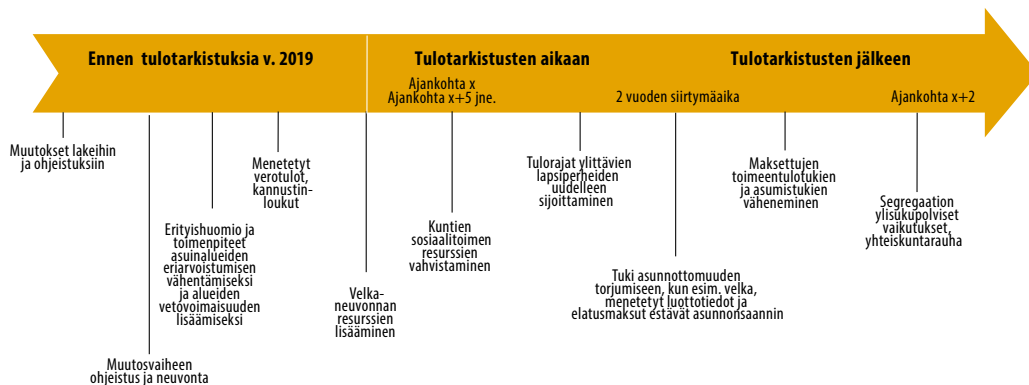
Tulotaso e/kk	4 160	4 320	4 400	4 480	4 560
Tulot verojen ja vakuutusmaksujen jälkeen e/kk	2 741,44	2 816,64	2 860,00	2 898,56	2 936,64
Asunnon vuokra e/kk	903,3	1 080,8	1 080,8	1 080,8	1 080,8
Käytettävissä oleva tulo	1 832,14	1 735,84	1 779,20	1 817,76	1 855,84
ARA-vuokrakohteessa asuvan ja vapaarahoitteisessa asuvan henkilön välinen käytettävissä olevien tulojen erotus		96,3	52,94	14,38	-23,70

Vuokralaisten osalta kokonaisuudessaan on kuitenkin äärimmäisen haastava arvioida lopullisia taloudellisia vaikutuksia, sillä nämä ovat esimerkkien mukaan tapauskohtaisia. Tulojen tarkistukset vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen ja voivat siten johtaa vaikutuksiin, joita ei myöskään osata ennakoida.



## Taloudelliset vaikutukset yhteiskunnalle

Vuokranantajien ja vuokralaisten ohella syntyviä taloudellisia vaikutuksia on nostettu esiin kuviossa 27. Kuvio nostaa esiin mahdollisia taloudellisia tekijöitä, joista kaikki eivät välttämättä realisoidu. Esiin nostetut kustannukset kohdistuvat eri toimijoihin, kuten lakeja säätäviin ministeriöihin, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen sekä kuntiin. Kustannukset syntyvät esimerkiksi erilaisista neuvonta- ja tukitoimenpiteistä sekä lakien ja ohjeistusten muuttamisesta. Toisaalta tulojen tarkistuksilla voi olla yhteiskunnan kannalta positiivisia kustannusvaikutuksia, kuten maksettujen asumistukien tai toimeentulotukien väheneminen tapauksissa, joissa ylikalliissa vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvia henkilöitä saadaan asutettua edullisempiin ARA-vuokra-asuntoihin. Myös lisäresurssien palkkaamisella voi olla positiivisia työllisyysvaikutuksia.



**Kuvio 27.** Tulojen tarkistusten taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnan näkökulmasta.

Yksi merkittävimmistä tulojen tarkistuksia puoltaneista näkemyksistä koskettaa juuri tulojen tarkistusten mahdollisuutta vaikuttaa maksettaviin toimeentulotukiin vähentävästi. Tässä näkemyksessä toimeentulotuki itsessään nähdään kannustinloukkuna, joka kannustaa olemaan ottamatta vastaan työtä. Nettoansioiden kasvu vähentää samalla saatavaa toimeentulotukea. Jos henkilö puolestaan vapaarahoitteisen vuokra-asunnon sijaan pääsisi asumaan riittävän edulliseen ARA-vuokrakohteeseen, tarvetta toimeentulotukeen ei välttämättä enää syntyisi.

*”Hakijamäärä on ollut nousussa. Toimeentulotuen siirtyminen Kelalle on vaikuttanut tähän selvästi. Ovat lähettäneet kirjeitä, että pitäisi siirtyä edullisempaan.”*

Osa selvityksessä kuulluista, erityisesti vuokranantajat, puolestaan kokee, että Kelan toimeentulotukea saaville toimittamat kehotukset hakeutua edullisempaan muutokseen toteuttavat tätä tavoitetta. Tarvetta erillisille tulojen tarkistuksille Kelan toimenpiteiden lisäksi ei siten nähdä. Toimeentulotuessa hyväksytään ”kohtuulliset asumismenot”, ja näi-

den ylittyessä korvataan joko kohtuullinen osuus tai toimitetaan kuvattu kehoitus muuttaa edullisempaan asuntoon. Kelan lähettämistä kehotuksista on tullut joitain kanteluita.

Vuonna 2011 valmistuneessa TARMO-työryhmän raportissa tarkastellaan asumiseen kohdistuvan sosiaaliturvan ja valtion tukeman asuntokannan käytön ongelmia ja annetaan tähän liittyviä ehdotuksia. Tavoitteena oli esittää niitä keinoja, joiden myötä asumistukea saavien osuutta valtion tukemassa asuntokannassa saataisiin nostettua. Työryhmä keskittyi yleiseen asumistukeen, jonka osuus pääkaupunkiseudulla on raportin mukaan ollut 140 miljoonaa euroa, asumismenoja kattavaan toimeentulotukeen, jonka osuus pääkaupunkiseudulla oli noin 90–100 miljoonaa euroa, sekä lopulta sosiaalisen asuntotuotannon tukeen, jonka laskennallinen vuokraetuuden määrä on noin 200–300 miljoonaa euroa pääkaupunkiseudulla. Jos hyväksyttävät asumismenot ylittävissä vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvat ruokakunnat saataisiin asutettua asumisnormien mukaisiin asuntoihin, olisi säästö kokonaisasumiskustannuksissa raportissa esitettyjen arvioiden mukaan noin 30 miljoonaa euroa.

Raportissa arvioidaan, että asuttamalla vuokranormit ylittävissä vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvat, asumistukea ja usein myös toimeentulotukea saavat henkilöt ARA-vuokra-asuntoihin, olisi säästö noin 15,5 miljoonaa euroa. Tästä 78,7 % tulisi kustannussäästönä Helsingistä ja loput muista pääkaupunkiseudun kaupungeista. (TARMO-työryhmä, 2011). Todellisuudessa pääkaupunkiseudulla kuitenkin sekä vapaarahoitteisissa että valtion rahoittamissa vuokra-asunnoissa vuokrat ovat usein yli hyväksytyjen asumismenojen. Esimerkiksi asumistuessa hyväksyttävät asumismenot Helsingissä ovat 508 e/kk yksinasuvalle sekä Espoossa ja Vantaalla 492 e/kk.

Vaikka raportissa käytetyt oletukset sinällään ovat maltillisia, raportissa ei arvioida asuntojen kohtaanto-ongelman merkityksellisuutta. Nyt toteutetun selvityksen valossa suuri osa tulorajat ylittävistä kotitalouksista asuu kaksiossa tai suuremmassa asunnossa, jotka vapautuessaan eivät vastaa välttämättä pienituloisten yksin asuvien asuntopulaan. Lisäksi asuntojen alueellista jakautumaa ei tarkastella. Myöskään tässä selvityksessä ei ole tarkasteltu asuntojen alueellista vapautumista, mutta on oletettavaa, että hyvätuloisia vuokralaisia on jokseenkin enemmän uusissa, lähellä keskustaa sijaitsevilla alueilla. Toisaalta näillä alueilla myös ARA-vuokrakohteiden vuokrat ovat korkeammat. Helsingin arvokkaimmalla 1-alueella ARA-vuokrakohteiden ja vapaarahoitteisten kohteiden keskimääräinen neliöhintaero oli 5,26 euroa (Tilastokeskus, 2016) ja Helsingin 2-alueella 7,10 euroa.

Muita mahdollisia tulojen tarkistusten vaikutuksia taloudelle voisivat olla esimerkiksi erilaiset neuvonnan muotojen tarpeen kasvu, kuten velkaneuvonta ja sosiaalitoimen neuvonta. Näiden tarve koskettaa lähinnä niitä ylituloisia asukkaita, joiden luottotiedot eivät ole kunnossa. Määrällisesti näitä tulorajan ylittäviä lienee hyvin vähän. Lisäksi kunnille kuluja voivat aiheuttaa erityistapauksissa ne perheet, joiden tulot ylittävät tulorajat, mutta joiden

asunnon-saantimahdollisuudet vapaarahoitteisessa vuokratilakannassa ovat huonot. Näissä tapauksissa kunnilla on velvollisuus osoittaa perheelle majoitus. Lisäksi kunnissa voidaan mahdollisesti tehdä joitain segregatiota ja sen uhkaa vähentäviä toimenpiteitä; näitä kuitenkin todennäköisesti toteutetaan tulorajan tarkistuksista riippumatta.

## 6 Kansainvälisiä kokemuksia

### 6.1 Yleiskatsaus sosiaaliseen asuntotuotantoon

Yhtenä tämän selvityksen tavoitteista oli kartoittaa kansainvälisiä vastineita tulojen määräaikaistarkistusten toteuttamisesta. Pitkälle menevien johtopäätösten suhteen on syytä olla varovainen vertailtaessa erilaisia asumisen toteuttamisen järjestelmiä ja erityisesti erilaisia sosiaaliturvajärjestelmiä. Kansainvälisellä mittarilla Suomen sosiaaliturvan taso suhteessa työnteosta saataviin korvauksiin on korkea, mikä on syytä huomioida kaikessa kannustinloukkuihin liittyvissä näkökulmissa. Samoin sosiaalisesti tuetun asuntotuotannon luonne on erilainen eri maissa. Segregaatioon ja sen leimaavuuteen liittyvät näkökulmat ovat erilaisia Suomessa kuin vaikkapa Australiassa. Selvitykseen valitut kansainväliset esimerkit toimivat siis ennen kaikkea erilaisten näkökulmien ja toteuttamistapojen esittelynä, eivät vertailukelpoisina malleina, joita voisi tuoda sellaisenaan Suomeen.

Vuokrasuhteen pysyvyyteen puuttuminen on erityisesti Euroopan näkökulmasta katsottuna ylipäättään harvinaista. Seuraavissa alaluvuissa esitellään yleisesti tulojen jälkikäteiseen tarkistamiseen liittyviä trendejä ja tarkemmin Englannin ja Australian (määräaikaiset vuokrasuhteet) ja Alankomaiden (vuokrankorotukset) tilannetta. Nämä maat on valittu selvitykseen mukaan siksi, että laajan kirjallisuuskatsauksen perusteella vain muutamissa maissa on toteutettu nyt kaavaillun muutoksien kaltaisia järjestelmiä. Kansainvälisesti käyty keskustelu muistuttaa monilta osin myös tämän selvityksen aineistoa: yhteiskunnan rajalliset resurssit pitäisi kohdistaa mahdollisimman hyvin, mutta samalla kuitenkin täytyisi pystyä välttämään mahdolliset negatiiviset vaikutukset.

#### Yleisiä trendejä

Sosiaalisesti tuetun asumisen rooli Euroopassa on ollut historiallisesti suuri. Viime vuosikymmeninä sen merkitys on kuitenkin heikentynyt julkisen sektorin säästöpainneiden, yksityisen sektorin vahvemman mukaan tulon ja vaihtoehtoisten asuntomuotojen saatavuuden parantumisesta johtuen. Useimmissa Euroopan maissa tuetun asuntokannan osuus on laskenut ja uusiin kohteisiin investoiminen vaikeutunut. Valtioiden tuki uuteen asunto-

tuotantoon on säästöpainneiden vuoksi pienentynyt, ja se on kohdistettu aiempaa tarkemmin tietyille kohteille tai korjauksiin. Suoran tuen määrä on vähentynyt, ja tuki kohdistuu useammin esimerkiksi korkotasoon. Sosiaalisen sektorin osuus on pienentynyt kuitenkin odotuksia hitaammin, ja sillä on paikkansa tulevaisuudessakin, jos vain tehokkuutta ja kulluttajälhtöisyyttä pystytään lisäämään. (Scanlon et al., 2015).

Euroopan tasolla omistusasumisen suosio on kasvanut kautta linjan. Osasyynä on väestön ikääntyminen, mutta myös omistusasujien verohelpotukset ja tuettujen asuntojen ostomahdollisuus ovat vaikuttaneet kehitykseen. Keskimäärin EU:ssa asumiseen käytetään noin viidesosa tuloista. 12 prosenttia asuntokunnista käyttää asumiseen yli 40 prosenttia tuloistaan. EU-tasolla tuettua asumista kuvaavat kohtuuhintaisuus ja asuntojen myöntäminen muutoin kuin markkinaperusteisesti. Myös vuokrasuhteen pysyvyyttä pidetään kuvavana piirteenä verrattuna yksityisten markkinoiden irtisanomisehtoihin tai määräaikaisiin sopimuksiin. (CECODHAS, 2012).

Sosiaalisen asuntokannan roolit vaihtelevat merkittävästi eri maissa. Eri järjestelmiä on esimerkiksi tyypitelty kolmeen luokkaan:

1. Laajalle osalle pienituloisesta väestöstä suunnattu pysyvä asumisen muoto (safety net, esim. Englanti)
  2. Viimesijainen asumismuoto tarkkaan kohdennetulle joukolle. Odotuksena siirtyminen eteen päin (ambulance service, esim. Australia, Kanada, USA)
  3. Laajalle kohdejoukolle suunnattu kohtuuhintaisen asumisen vaihtoehto (wider affordability, esim. Ruotsi, Saksa).
- (Fitzpatrick ja Pawson, 2011).

Erilaiset sosiaalisen asumisen järjestelmät heijastelevat vahvasti myös kunkin maan sosiaaliturvajärjestelmää kokonaisuutena. Määritelmällisesti Suomi kuuluu selvästi viimeiseen luokkaan. Eroja on kuitenkin pääkaupunkiseudun sisälläkin.

Kuuden maan (Australia, Kanada, Saksa, Hong Kong, Ruotsi ja USA) kansainvälisen vertailun johtopäätöksenä on esitetty, että kaikkien sosiaalista asumista tukevien järjestelmien merkittävin ongelma on tasapainoileminen väärin ohjatuvan tuen ja sosiaalisen asuntokannan asukkaiden marginalisoitumisen välillä. Jos halutaan välttää tilanne, jossa kaikki asukkaat ovat huono-osaisimpia (ts. eniten tukea tarvitsevia), tarkoittaa se väistämättä tuen ohjautumista joissain määrin myös sitä tarvitsemattomille. Kansainvälisen tason yhtymäkohdat suomalaiseen keskusteluun ovat siis selkeitä. Erilaisia asumisen turvaa rajoittavia tai väärin ohjatuvan tuen palauttamiseen suunnattuja vaihtoehtoja ovat määräaikaiset vuokrasopimukset, tulojen perusteella määräytyvä vuokrataso ja tulojen mukaan nouseva vuokrataso. (Fitzpatrick ja Pawson, 2011).

Vuokran määräytyminen rakennuskustannuksien perusteella on yleisin tapa EU:ssa määrittää vuokrataso. Tuloihin pohjautuvia malleja on käytössä Belgiassa, Saksassa, Irlannissa, Italiassa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Romaniassa. Useimmissa maissa maksetaan lisäksi asumistukea. Pääasiassa asukasvalinnassa noudatetaan tarveharkintaa ja asunnot kohdistetaan asuntomarkkinoilla kaikkein heikoimmassa asemassa oleville, joskaan ehdottomia tulo rajoja ei hyödynnetä useimmissa maissa. (CECODHAS, 2012).

### Asumisen rajoittamisen tapoja

Määräaikaisia vuokrasopimuksia on käytössä lähinnä angloamerikkalaisissa maissa. Näissä järjestelmissä myös tulojen mukaan skaalautuvat vuokrat ovat tyypillisiä. Määräaikaisia vuokrasopimuksia on tarkasteltu lähemmin seuraavissa luvuissa Englannin alueen ja Australian (New South Wales) osalta. Yleisellä tasolla määräaikaisiin sopimuksiin suhtaudutaan hyvin kielteisesti järjestelmissä, jossa sosiaalisesti tuetun asuntotuotannon piirissä on myös muita kuin eniten tukea tarvitsevia asukkaita.

Tulojen mukaan skaalautuvia vuokramalleja on käytössä esimerkiksi Australiassa, Kanadassa ja Yhdysvaltojen eri osavaltioissa. Mallin suurimpana ongelmana pidetään Australiassa kannustinloukkujen muotoutumista. Kanadassa (Ontario) vuokralaisten tulee ilmoittaa tulojensa nousemisesta. Jos muutoksesta ei ilmoita, vuokraa saatetaan nostaa enemmän kuin järjestelmä vaatisi. Jos tulot kasvavat tasolle, jossa markkinavuokraisen asumisen osuus olisi 30 prosenttia tai suurempi, vuokran enimmäismäärä rajoitetaan markkinatasoon. Odotuksena on, että markkinahintainen vuokra kannustaa asukkaat siirtymään muualle. Vuokranantajalla olisi myös mahdollisuus häätää ylituloiset asukkaat, mutta käytännössä tätä oikeutta ei juurikaan käytetä. Päinvastoin vuokranantajat pyrkivät rajoittamaan poismuuttoa asettamalla vuokratason markkinavuokran alarajoille. (Pawson ja Fitzpatrick, 2011).

Saksa on historiallinen esimerkki tuloista johtuvista lisävuokrankorotuksista. Sittemmin korotuksista on luovuttu lähes kaikissa osavaltioissa. Taustalla ovat vaikuttaneet näkemys asumisen tuen kohdistumisesta asuntokunnille, jotka eivät tukea enää tarvitsisi, ja asunnon ”poistuminen” tuetusta asuntokannasta ja sitä eniten tarvitsevilta hakijoilta. 1990-luvulla käytössä oli yleisesti malli, jossa kiinteän tai alun perin tulojen mukaan skaalautuneen vuokran päälle tulee korotus tulojen mukaan, ja vuokra tarkistettiin muutaman vuoden välein. (Kirchner, 2005; Fitzpatrick ja Pawson, 2011).

Tulojen korotuksista on luovuttu Saksassa sosiaalisen sekoittamisen mahdollistamiseksi ja hallinnollisten kulujen takia. Segregaation uhka nähdään suurempana ongelmana kuin tuen väärä ohjautuminen, vaikka eriytymisen taso onkin suhteellisen alhainen. Lisäksi hallinnolliset kustannukset ovat liian suuret suhteessa hyötyyn. Erityisesti asukkaiden itse ilmoittamien tulojen selvittäminen on ollut hidasta. (Kirchner, 2005; Fitzpatrick ja Pawson, 2011). Myös Alankomaiden mallia voi pitää samankaltaisena.

## 6.2 Englanti

### Asuntomarkkinat ja asuntopolitiikka

Vuonna 2015 Englannissa oli noin 23,5 miljoonaa kotia. Näistä 62 prosenttia oli omistus-asuntoja, 20 prosenttia yksityisellä vuokrasektorilla ja 17 prosenttia sosiaalisessa asuntotuotannossa. Väliaikaisessa asunnottomien majoituksessa oli 71 500 kotitaloutta, ja asunnottomien määrä on viime vuosina ollut kasvusuuntainen. Vuosina 2015-2016 asumiseen käytettiin noin 28 miljardia puntaa julkista rahoitusta. Asumistukia myönnettiin 20,9 miljardin punnan edestä ja ne muodostavatkin suurimman osuuden julkisista asumiseen liittyvistä menoista. (NAO, 2017).

Viime vuosina hallitus on korostanut asumiseen liittyvässä politiikassaan erityisesti kahden tavoitetta, joita ovat asuntojen määrän lisääminen sekä omistusasumiseen kannustaminen. Asuntopula on hyvin tyypillistä Englannissa ollen erityisen voimakasta Lontoossa ja sen lähistöllä. Kysyntä asunnoille on kasvanut jatkuvasti 1980-luvulta lähtien. Vuosien 2015 ja 2020 välillä valtion tavoitteena on luoda miljoona uutta kotia. Luku sisältää sekä täysin uudet asunnot että vanhojen asuntojen käyttötarkoituksen muutokset. Alueiden väliset erot asuntomarkkinoilla, kuten asuntojen hinnoissa, ovat suuria ja kasvamassa. (NAO, 2017).

### Sosiaalinen asuntotuotanto yleisesti

Sosiaalista asuntotuotantoa on Englannissa perinteisesti ajateltu erityisesti pitkäaikaisena asumisvaihtoehtona vähempiosaisille. Verrattuna esimerkiksi yksityiseen vuokrasektoriin asuminen sosiaalisessa asuntotuotannossa on ollut perinteisesti huomattavasti turvatumppaa. Tällaista asumista tarjoavat paikallisviranomaisten ylläpitämät Council Housing-vaihtoehdot sekä asuntoyhdistykset (Housing Associations). Asuntoyhdistykset ovat yleishyödyllisiä toimijoita, joiden erityisenä tarkoituksena on yleensä tuottaa nimenomaisesti edullisen asumisen vaihtoehtoja. Osana hallituksen tavoitetta vähentää valtiontalouden alijäämää valtiontukea kohtuuhintaisten asuntojen rakentamiseen on vähennetty vuodesta 2010 lähtien (Wilson, 2017).

Sosiaalisessa asuntotuotannossa asuu Englannissa tehtyjen tutkimusten mukaan erityisesti yksinhuoltajia. Sosiaalisen asuntotuotannon asunnoissa asuu myös hyvin pienituloisia; kotitalouksien keskimääräinen tulotaso on noin 50 prosenttia yleisestä keskitulotasosta. Vähemmistöjen tai maahanmuuttajien edustajia on sosiaalisessa asuntotuotannossa noin 16 prosenttia vuokralaisista. Arvioitaessa asunnontarvetta etusijalla asuntojonoissa ovat yleensä asunnottomat, lapsiperheet sekä pitkäaikaissairaat. (Scanlon et al., 2015). Erityisryhmien erottelu sosiaalisessa asuntokannassa ei ole yhtä rajattua ja määriteltä kuin esimerkiksi Suomessa.

Council Housing -asuntoihin hakeminen tapahtuu paikallisten viranomaisten ("council") kautta, joilla jokaisella on omat asukasvalinnan sääntönsä. Myös asuntoyhdistysten hake-  
misen ohjeistukset vaihtelevat. Vuokralaisilla on laajalti mahdollisuus vuokrata omaa asun-  
toaan eteenpäin sekä myös halutessaan mahdollisuus lunastaa asunto itselleen. Oikeutta  
ostaa asunto on pidetty osin ongelmallisena, sillä tämä luonnollisesti vähentää kohtuulli-  
sessa asuntokannassa tarjolla olevien asuntojen määrää.

Sosiaaliseen asuntotuotantoon on tehty viime vuosina kaksi merkittävää uudistusta Hou-  
sing and Planning Act 2016 sekä aiemmin Localism Act 2011 -lainsäädäntöjen myötä. So-  
siaalisen asumisen asumisturva on ollut Englannissa perinteisesti yksityistä vuokrasektoria  
selvästi parempi. Vuoteen 2011 asti sosiaalisen asumisen puolella vuokrasopimukset olivat  
käytännössä aina toistaiseksi voimassa olevia, ellei vuokralainen riko vuokrasopimuksen  
sääntöjä kuten laiminlyö vuokranmaksua. Localism Act 2011 -lainsäädännön mukaan tuli  
mahdolliseksi (muttei pakolliseksi) vuokrata sosiaalisen asuntotuotannon asuntoja niin  
kutsutuilla joustavilla eli määräaikaistamilla vuokrasuhteilla.

Housing and Planning Act 2016 -lainsäädäntö pyrkii puolestaan erityisesti kannustamaan  
omistusasumiseen. Lakia on kritisoitu vahvasti sen negatiivisina nähdystä vaikutuksista  
sosiaaliseen asuntotuotantoon. Osasta tässä esitetyistä lakikohdista on jo luovuttu (Pay to  
Stay) ja myös muita on kritisoitu, eikä toistaiseksi vielä toteutettu. Hallitus on korostanut  
lain myötävaikuttavan tavoitteeseen rakennuttaa vuoteen 2020 mennessä miljoona uutta  
asuntoa ja edistävän siten asuntojen kohtuuhintaisuutta tarjonnan lisäämisen kautta. Laki-  
muutos sisältää keinoja myös ensiasunnon ostamisen edullistamiseksi. Samalla lakimuutos  
kontribuoi kohti pienempää ja erityisen vähäosaisille kohdistettua sosiaalisen asumisen  
järjestelmää.

Käytännössä Housing and Planning Act 2016 -säädännön keskeisimmät kohdat ovat en-  
siasuntojärjestelmä (*Starter Homes Scheme*), jolla pyritään lisäämään ensiasunnon ostajille  
soveltuvia kohteita, asuntoyhdistysten vuokralaisten osto-oikeuden laajentaminen, sekä  
vuokrasuhteiden määräaikaistamisen muuttaminen pakolliseksi käytännöksi paikallisvi-  
ranomaisten kohteissa. (Bevan ja Laurie, 2017).

Starter Homes Scheme on saanut osakseen kritiikkiä siitä, että ensiasunnonostajien koh-  
teet näyttäytyvät sen valossa hallituksen ensi sijassa tukemana kohtuuhintaisena asumi-  
sena stigmatoiden samalla sosiaalista asuntotuotantoa. Käytännössä omistusasunnot  
ovat kriitikkojen selvitysten valossa enemmistölle nykyisistä sosiaalisen asuntotuotannon  
asukkaista myös tulevaisuudessa liian kalliita, eikä ensiostajien asunnot siten tarjota todel-  
lista vaihtoehtoa. Esimerkiksi Local Government Association ja Savills arvioivat, että 220  
Council Housing -alueella yksikään perhe ei pystyisi hankkimaan ensiasuntoa ja 80 toisella  
alueella alle 10 prosenttia pystyisi. (Bevan ja Laurie, 2017).



Asuntoyhdistysten kohteiden osto-oikeutta on toisaalta kritisoitu siitä, että laki määrää yksityiset asuntoyhdistykset osittain myymään osakkeitaan. Neuvottelujen jälkeen näiden kohteiden ostoille saatiin kuitenkin asetettua suuremmat ostorajoitteet kuin paikallisten viranomaisten kohteisiin. Vuokralaisen tulee esimerkiksi olla asunut asunnossaan vähintään 10 vuotta, kun rajoite julkisen sektorin kohteilla on kolme vuotta. (Bevan ja Laurie, 2017).

Viimevuotiset muutokset vuokrasuhteiden määräaikaistamiseksi ovat herättäneet Englannissa poliittista keskustelua siitä, mikä sosiaalisen asuntotuotannon tavoite on. Toisessa näkökulmassa sosiaalinen asuntotuotanto nähdään suurimmassa asunnon tarpeessa oleville kohdistettuna lyhyen tähtäimen pelastustoimenpiteenä, joka toimii vain eräänlaisena siirtymävaiheena kohti muunlaisia asumismuotoja. Tällöin mm. määräaikaiset tarkistukset vuokralaisten tilanteeseen nähdään legitimiinä keinona tarkistaa, että asunnot ovat niitä eniten tarvitsevien käytössä. Toisessa näkökulmassa sosiaalinen asuntotuotanto nähdään puolestaan mekanismina tarjota asumisturvaa ja pitkäaikaisia ratkaisuja pienituloisille ryhmille. (Fitzpatrick ja Watts, 2017).

## Sosiaalisen asumisen vuokrasuhteet

Hakeminen sosiaalisen asuntotuotannon kohteisiin on pääsääntöisesti mahdollista 18-vuotiaille ja vanhemmille. Joillakin alueilla hakeminen on mahdollista jo 16-vuotiaille. Asuntoja tarjotaan pohjautuen erilaisiin pisteytysjärjestelmiin, jotka perustuvat asunnon-tarpeeseen. Pisteytyksen kärjessä ovat yleensä mm. asunnottomat, ahtaissa oloissa asuvat sekä henkilöt, joiden terveydentilaa nykyinen asunto heikentää. Alueilla on vapaus määrittää pisteytysjärjestelmänsä yksityiskohtia.

Myös vuokrasuhteiden ehdot vaihtelevat alueittain. Uusille vuokralaisille tarjotaan usein aluksi alustava vuokrasuhde, joka kestää 12 kuukautta ja toimii samalla eräänlaisena koeaikana. Vuokrasuhde jatkuu automaattisesti vakituksena vuokrasuhteena, ellei vuokranantaja ole koeajan aikana käynnistänyt vuokralaisen häättöä tai pidentänyt koeaikaa seuraavalle kuudelle kuukaudelle. Tällaisen koeajallisen vuokrasopimuksen tekeminen tuli mahdolliseksi vuonna 1996 ja se on osaltaan ollut ensimmäinen merkittävä askel siirtymisessä elinikäisistä vuokrasopimuksista kohti määräaikaaisuutta sosiaalisessa asumisessa (Fitzpatrick ja Watts, 2016).

Vuonna 2011 tehtiin Localism Act 2011 -lain myötä mahdolliseksi, muttei pakolliseksi, asunnon vuokraaminen niin kutsutulla joustavalla vuokrasuhteella, jolloin vuokrasuhde kirjataan rajoitetulle ajalle. Laki on koskenut uusia vuokralaisia ja vuokrasopimuksia huhtikuusta 2012 alkaen. Poliittisena tavoitteena on ollut edesauttaa asuntojen kohdentumista niitä eniten tarvitseville. Lisäksi tavoitteena oli hallituksen mukaan antaa paikallisviranomaisille ja asuntoyhdistyksille enemmän vapauksia hallita niiden omaisuutta, sekä

huolehtia siitä, että elinikäisten tuetun asumisen sopimuksien sijaan voitaisiin huomioida paremmin ihmisten elämäntilanteiden muuttuminen. Aiemmin oli käytännössä aina tullut tarjota vuokralaisille turvatuin vuokrasopimus. (Parkin ja Wilson, 2016).

Määräaikainen sopimuskin on erityistilanteita lukuun ottamatta ollut yleensä vähintään viisivuotinen ja vuokrasopimuksen uusiminen tämän jälkeenkin on ollut melko itsestäänselvyys. Vuokrasopimuksen minimikestoksi määritettiin laissa kaksi vuotta, mutta näin lyhyttä vuokrasuhdetta suositeltiin käytettäväksi vain erikoistilanteissa. Ylärajaa joustavan vuokrasopimuksen kestolle ei asetettu. Koska joustavien vuokrasopimusten tekeminen on ollut mahdollista vasta vajaa viisi vuotta, ovat muutoksen ensimmäiset laajemmat vaikutukset kunnolla arvioitavissa vasta tänä tai seuraavana vuonna, kun ensimmäiset viisivuotiset vuokrasopimukset päättyvät.

Paikallisuusperiaatetta noudattaen paikalliset viranomaiset määrittävät vuokrasuhteiden tarkemmat ehdot. Tämä sisältää ehdot myös sille, minkä nojalla vuokrasopimusten uusiminen toteutetaan määräajan päättyessä. Valtiotasolta indikoitiin kuitenkin varhain, että vuokrasopimusten laadinnassa ja uusimisessa tuli huomioida ainakin hakijan senhetkinen tulotaso, työllisyystilanne, asuntojen käyttöaste sekä vuokralaisen aiempi käyttäytyminen vuokrasuhteessa. (Fitzpatrick ja Watts, 2016). Paikallisten viranomaisten kohteissa asuneilla määräaikaisilla vuokralaisilla on käytännössä hyvin samat oikeudet kuin elinikäisillä vuokralaisilla. Esimerkiksi merkittävien muutosten tekeminen asuntoon ei kuitenkaan ole mahdollista. Sen sijaan määräaikaiset vuokralaiset voivat elinikäisten vuokralaisten tavoin esimerkiksi lunastaa asunnon itselleen. (Parkin ja Wilson, 2016).

Joustavien vuokrasuhteiden ottaminen käyttöön käynnistyi tilastojen valossa hyvin vaatimattomasti ja vuosina 2013–2015 vain noin 13 prosenttia vuokrasuhteista solmittiin joustaviksi. Vuosina 2012–2013 luku oli vielä 9 prosenttia (Parkin ja Wilson, 2016). Sen sijaan määräaikaista koeaikaa käytti sekä asuntoyhdistyksistä että paikallisista viranomaisista jo enemmistö. Fitzpatrick and Pawson (2014) esittelevät artikkelissaan kyselyn, jonka mukaan 72 prosenttia vastanneista Englannin paikallisviranomaisista pitää määräaikaisia vuokrasuhteita sosiaalisessa asuntotuotannossa ylipäänsä hyväksyttävinä. Lontoon ja metropoli-alueen paikallisviranomaiset suhtautuivat määräaikaisiin sopimuksiin kriittisemmin. Kyselyyn vastasi 326 paikallisviranomaista. Poliittisten puolueiden välillä näkemykset jakautuvat muiden kyselyjen perusteella laajemmin.

Sekä vakituiseissa että joustavassa vuokrasuhteessa olevat henkilöt ovat voineet usein siirtää vuokrasuhteensa jollekin muulle. Myös vuokralaisen kuolintapauksessa vuokrasuhde saattaa siirtyä jollekin hänen perijälleen, jos tällaista siirtoa on pyydetty. Vuokrasuhteen aikana asuntojen omistajien on mahdollista tehdä tarkastuksia, että asunnot ovat luvallisten vuokralaisten käytössä.

Housing and Planning Act 2016 -lain myötä sosiaalisesti tuettujen asuntojen vuokraamisesta määräaikailla sopimuksilla tulisi pakollista. Lakia ei ole tältä osin vielä toimeenpannut. Muutos koskee uusia vuokrasuhteita sekä vanhojen vuokralaisten asunnonvaihtoa. Lisäksi vanhojen vuokralaisten vakituinen vuokrasopimus säilyy, kun kyseessä on vuokralaisesta riippumaton pakottava asunnonvaihto (esim. asunnon purkaminen). Pakottava laki koskettaa ainoastaan Englannin paikallisviranomaisten ylläpitämiä sosiaalisen asumisen kohteita, ei asuntoyhdistyksiä. Asuntoyhdistyksillä on kuitenkin lain mukaan mahdollisuus arvioida itse, haluavatko he hyödyntää määräaikaista vuokrasopimuksia. Lain muutosta on kritisoitu mm. valmistelun läpinäkyvyydestä paikallisviranomaisille ja vuokralaisille (Bevan ja Laurie, 2017).

Samalla lakimuutosten myötä suositeltiin, että jatkossa vuokrasuhde olisi 2–5-vuotinen tehden viisivuotisesta sopimuksesta entisen suosituksen sijaan maksimikeston. Laissa päädyttiin lopulta määrittämään vuokrasuhteen maksimikestoksi 10 vuotta, joskin tämä pidempi vuokrasuhde on tarkoitettu lähinnä tietyille erityisryhmille kuten iäkkäille, kehitysvammaisille ja heidän huoltajilleen. Lisäksi lainsäädäntö huolehtii oikeudesta asuntoon sen ajan, kun kotitalouden lapset ovat koulussa (19 vuoteen saakka). Lapsiperheiden vuokrasopimuksen kesto voi siis ylittää 10 vuoden maksimiajan silloin, kun perheen lapset ovat vuokrasopimusta laadittaessa alle 9-vuotiaita. Käytännössä laki ei oleta, että vuokrasuhteen päättyessä vuokralainen automaattisesti muuttaisi pois, vaan hänen tilanteensa tarkistetaan ja vuokrasopimus uusitaan tarvittaessa. (Parkin ja Wilson, 2016).

Ennen Housing and Planning Act 2016 -lain antamista arvioitiin, että korkeamman tulotason omaavat sosiaalisessa vuokrakannassa asuvat vuokralaiset hyötyvät edullisemmasta vuokrasuhteestaan vuosittain noin 3 500 puntaa. Sosiaalisen asumisen kohteissa arvioitiin asuvan yhteensä yli 40 000 sellaista vuokralaista, joilla kotitalouden tulot ylittivät 50 000 puntaa vuodessa ja lisäksi noin 300 000 sellaista vuokralaista, joiden tulot ylittivät 30 000 puntaa vuodessa (DCLG ja The Rt Hon Brandon Lewis MP, 2015).

Samanaikaisesti vuokrasuhteiden määräaikaistamisen keskustelujen kanssa on keskusteltu myös asumisen tukien leikkauksista. Lisäksi uudistuksia on käsitelty liittyen asuntojen osasto-oikeuksiin. (Fitzpatrick ja Watts, 2017).

### **Suunnitelmat markkinavuokrien perimisestä tulorajat ylittäviltä vuokralaisilta**

Housing and Planning Act 2016 -lakiin suunniteltiin alun perin liitettävän myös ns. Pay to Stay -määräys. Vuoden 2015 syksyllä julkaistujen aloitteiden ajatuksena oli, että yli 30 000 puntaa vuodessa tienaa tulisi joko muuttaa pois asunnosta tai hyväksyä asunnon vuokrahinnan nousu markkinahintaiseksi tai lähelle markkinahintaa. Myöhemmin tulorajaksi täsmennettiin 31 000 puntaa ja Lontooseen tulorajaa oltiin asettamassa korkeammalla 40 000 puntan vuodessa. Asuntoyhdistyksille Pay to Stay -suunnitelma olisi ollut vapaa-

ehtoinen niiden sääntelyn purkamiseen vedoten. Muutoksen oli tarkoitus tulla voimaan huhtikuussa 2017, mutta suunnitelmasta luovuttiin marraskuun 2016 lopussa, sillä tulorajojen ei nähty vastaavan tavoitteisiin tukea keskiluokkaisia perheitä ja toisaalta vaikuttaa positiivisesti valtiontalouteen. Paikallisviranomaiset pitivät suunnitelman toteuttamista sekä epäkäytännöllisenä että raskaana.

Jo aiemmin vuonna 2012 vuokranantajille on kuitenkin annettu vapaaehtoinen mahdollisuus periä markkinahintoja vastaavaa tai lähellä sitä olevaa vuokraa vuokralaisilta, jotka tienavat vähintään 60 000 punttaa vuodessa. Väliaikaiseksi ratkaisuksi määritettiin, että noin 80 prosenttia markkinahinnasta olisi kohtuullinen vuokra, jonka asuntoyhdistykset voisivat veloittaa tämän tulorajan ylittäviltä. Alueiden, kuten Lontoon seudun, eroavaisuuksia vuokralaisten keskimääräisten tulojen suhteen ei huomioitu. Tiedossa ei ole, missä määrin mahdollisuutta korkeamman vuokran perimisestä on hyödynnetty, sillä tiedonkeruuta ei ole aiheeseen liittyen tehty. Käytännössä tämä vaatisi monelta investoinneilta mm. uusiin IT-järjestelmiin ja henkilöstöresursseihin. Haasteena on vuokralaisten tulotason monitoroiminen, sekä pelot työn kannustavuusloukkujen syntymisestä ja vuokralaiskannan ongelmista, kun ns. varmimmat vuokranmaksajat muuttaisivat pois. (Wilson, 2017).

Jos Pay to Stay -politiikka olisi tehty pakolliseksi, olisi tulorajoja tarkistettu vuosittain kulluttajahintaindeksin mukaan. Arvioiden mukaan vuokrankorotus olisi tällöin koskettanut noin 7 prosenttia sosiaalisessa asuntotuotannossa asuvia (Wilson, 2017). Pay to Stay -suunnitelmassa ajatuksena oli, että paikalliset viranomaiset saavat periä työn aiheuttamat hallinnolliset kustannukset valtiolta ennen ylimääräisten tulojen tilittämistä. Asuntoyhdistykset puolestaan käyttävät lähtökohtaisesti kaikki tulonsa uusien kohteiden rakennuttamiseen, mistä johtuen niiden tuli myös sulattaa hallinnolliset kustannukset. (DCLG ja The Rt Hon Brandon Lewis MP, 2015). Siten paikallisten viranomaisten ylläpitämien kohteiden osalta ylimääräisten vuokratulojen ajateltiin kertyvän lisätuloina valtiolle ja asuntoyhdistysten keräämien lisätulojen vaikuttavan uusien kohteiden rakennuttamiseen.

Pay to Stay -menettelyyn kerättiin asiantuntijanäkemyksiä liittyen menettelyn vaikutuksiin työn kannattavuuteen sekä hallinnollisiin kustannuksiin. Näkemysten avulla pyrittiin kartoittamaan sitä, miten tulorajan ja vuokrankorotusten määrän tulisi suhteutua toisiinsa minimitulorajan ylityttyä. Konsultointikierrokseen osallistui paikallisia viranomaisia, asuntoyhdistyksiä ja muita sidosryhmiä.

Konsultointikierroksella 89 prosenttia vastaajista totesi, että järjestelmä, jossa vuokran määrä nousisi asteittain tulojen kasvaessa, olisi työn kannattavuuden kannaltaärkevin. Erilaisiksi muutoksen hallinnollisiksi kustannuksiksi arvioitiin niin IT-järjestelmään liittyvät kustannukset, henkilökunnan palkkaaminen, datan kerääminen ja uusien vuokrasopimusten laadintaan liittyvät kustannukset. Useimmilla vuokranantajilla ei ollut käytössä tietojärjestelmiä, jotka pystyisivät käsittelemään kotitalouksien tuloihin liittyviä tietoja. Hal-

lituksen palautteessa todettiin, että valtio tulee korvaamaan ”kohtuulliset” hallinnolliset kustannukset. (DCLG, 2016).

Vuokrankorotusten määräksi tulorajan ylittävälle päädyttiin lopulta asettamaan suunnitelmassa 15 pennin korotus jokaista tienattua ylimääräistä punttaa kohden eli 15 prosentin asteittainen vuokrankorotus. Tuloissa olisi otettu huomioon kotitalouden päävuokralaisen tulot tai jos vuokrasopimus on jaettu, molempien päävuokralaisten tulot. Jos asunnossa asui useampia henkilöitä, kahden eniten tienaaavan tulot olisi huomioitu. Kotitaloudet, jotka saivat toimeentulotukea (Universal Credit) tai asumistukea (Housing Benefit) olisivat jääneet suoraan tulotarkistusten ulkopuolelle. Jos henkilö ei olisi ilmoittanut tulojaan annetuissa raameissa, häneltä olisi voitu periä korkeinta markkinavuokraa. (Wilson, 2017).

### **Kokemuksia vuokrasuhteiden määräaikaistamisesta**

Vuokrasuhteiden määräaikaistamisen suhteen mielipiteet jakautuvat vahvasti. Yhtenä hyvänä puolena erityisesti Lontoossa ja Etelä-Englannissa on asunnon omistajien näkökulmasta nähty määräaikaisten vuokrasuhteiden tehostava vaikutus kohteiden hallintaan, kun kysyntä on suurta. Samanaikaisesti haasteena on kuitenkin erityisesti Lontoossa se, ettei sosiaalisen asuntotuotannon asukkaille löydy muita kohtuuhintaisia asumisvaihtoehtoja määräaikaisen vuokrasuhteen loppuessa. Myös vuokrasuhteiden hallinnoimisen kustannusten nähtiin kasvavan. (Fitzpatrick ja Watts, 2017). DCLG:n arvioiden mukaan hallinnolliset kustannukset vuokrasopimusten tarkistuksiin liittyen olisivat noin 35-74 miljoonaa punttaa 30 vuoden aikana (Parkin ja Wilson, 2016).

Yhtenä haasteena on nostettu määräaikaisten vuokrasuhteiden vaikutus naapurustoihin, sillä lyhytaikaiset vuokrasuhteet eivät kannusta panostamaan hyviin naapurustosuhteisiin. Toisaalta määräaikaiset vuokrasuhteet on nähty myös keinona pakottaa vuokralaisia ottamaan vastuuta ja siten kevyesti töniä heitä kohti yhteiskuntakelpoisempaa elämäntyyliä (Fitzpatrick ja Watts, 2016).

Fitzpatrick ja Watts (2017) haastattelivat artikkeliinsa joustavista vuokrasuhteista sosiaalisissa asuntokohteissa asuvia henkilöitä. He määrittivät tutkimuksessaan asukkaiden suhtautumisen määräaikaisia vuokrasuhteita kohtaan jakautuvan kolmeen ryhmään. Näitä ovat joustavan vuokrasuhteensa ehdot huonosti ymmärtävät, huolettomat sekä huolissaan olevat kotitaloudet. Ne henkilöt, jotka eivät olleet huolissaan määräaikaisesta vuokrasuhteesta ja sen ehdoista, olivat usein nuoria suoraan kotoa sosiaaliseen asuntotuotantoon muuttaneita henkilöitä. Joukossa oli myös sellaisia, joilla oli aiempaa kokemusta vielä lyhyemmistä yksityisen sektorin määräaikaisista vuokrasuhteista, jolloin viiden vuoden määräaikainen vuokrasuhde koettiin pitkänä ja suhteellisen turvallisena. Lisäksi huolettomiin kuului mm. entisiä asunnottomia, jotka olivat käytännössä tyytyväisiä mihin tahansa asuinratkaisuun, sosiaalisen asuntotuotannon lyhyen tähtäimen ratkaisuna ennen omis-

tusasumista näkeviä, sekä henkilöitä, jotka luottivat siihen, että heitä avustetaan uuden asunnon löytämiseen joka tapauksessa riippumatta nykyisen vuokrasuhteen kohtalosta. Myös huolettomien kategoriaan kuuluvilla oli aukkoja tietoisuudessa siitä, millä ehdoilla vuokrasuhde uusittaisiin. Tähän vaikuttaa myös se, ettei haastattelujen toteutushetkellä kaikilla sosiaalisilla vuokranantajilla vielä itselläkään ollut ohjeistusta näistä ehdoista.

Huolestuneiden joukossa oli Fitzpatrickin ja Wattsin tutkimuksen mukaan (2017) henkilöitä, jotka ymmärsivät parhaiten sen, että määräaikaista vuokrasuhdetta ei välttämättä uusita vain koska asukkaat ovat olleet ”hyviä vuokralaisia”. Huolestuneiden ryhmään kuului myös erityisesti vanhempia ihmisiä, terveysongelmia omaavia henkilöitä sekä lapsiperheitä. Määräaikainen vuokrasuhde vaikutti näiden asukkaiden naapurustoon ”kuulumisen” ja vakauden tunteeseen.

Fitzpatrick ja Watts (2016) ovat kategorisoineet myös asuntoyhdistyksiä sen mukaan, miten nämä suhtautuvat joustavien vuokrasuhteiden hyödyntämiseen. Näitä ryhmiä ovat interventionistit (*The Interventionists*), hyödynmaksimoijat (*The Utility Maximisers*) sekä tilantekijät (*The Place Makers*). Näistä ensimmäiset luokitellaan yhdistyksiksi, joiden tavoitteena on ohjata vuokralaisia kohti terveellisempää ja taloudellisesti itsenäisempää elämäntyyliä. Tyypillistä näille vuokranantajille on, että vuokralaisen suhde vuokranantajaan näyttäytyy huoltajamaisena. Tällöin vuokrasuhteen tarkoitus nähdäänkin usein väliaikaisena ratkaisuna samalla, kun vuokralaisia ohjataan kohti itsenäisempää elämää muissa asumismuodoissa. Määräaikaiset vuokrasuhteet ovat keino toteuttaa tätä asukkaiden itsenäisyyteen ohjaamista.

Hyödynmaksimoijat ovat Fitzpatrickin ja Wattsin (2016) luokittelussa puolestaan niitä vuokranantajia, jotka toimivat joustavien vuokrasuhteiden ensimmäisinä adoptoijina. Näistä vuokranantajista suuri osa on pettyneitä määräaikaisten vuokrasuhteiden vaikutuksiin. Luokkaan kuuluvat erityisesti suuremmat yhdistykset Lontoossa ja Etelä-Englannissa. Näillä määräaikaisten vuokrasuhteiden hyödyntäminen on liittynyt erityisesti tavoitteen saamiseen maksimoida asuntojen käyttöastetta ja tehostaa asuntokannan hallintaa. Lisäksi määräaikaisia vuokrasuhteita on kannustettu johtuen niiden kytköksestä paikallisviranomaisien kannustamaan kohtuuhintaisuuden ohjelmaan, jossa määräaikaisten vuokrasuhteiden käyttöä edellytettiin. Toisin kuin interventionistit, tähän ryhmään kuuluvat vuokranantajat eivät usko, että lyhyempien vuokrasuhteiden tarjoaminen toimisi kannusteena vuokralaisille muuttaa heidän käytöstään ns. yhteiskuntakelpoisemmaksi. Kokonaisuutena ryhmässä on kriittisyyttä myös intervention vaikuttavuuteen (Parkin ja Wilson, 2016).

Kolmanteen tilantekijöiden ryhmään kuului asuntoyhdistyksiä, joiden suhtautuminen määräaikaisiin vuokrasuhteisiin on ollut alusta lähtien vastahakoinen. Näihin kuului erityisesti pienempiä ja perinteisempiä sosiaalisia vuokranantajia, jotka toimivat alhaisemman kysynnän alueilla. Näillä alueilla ongelmana on enemmänkin ollut liian vähäinen kotitalo-

uksien määrä kohteisiin, jolloin määräaikaiset vuokrasuhteet vain pahentavat alikäyttöä ja tilanhallintaongelmia.

Ongelmana on nostettu esiin Englannin kohdalla myös se, että vuokrasuhteiden määräaikaistaminen koskettaa myös erityisryhmiä kuten pitkäaikaissairaita (Fitzpatrick ja Watts, 2017). Lisäksi erityisryhmäriskinä on nostettu esiin esimerkiksi perheväkivallasta kärsineiden vähenevä halukkuus lähteä väkivaltaisesta suhteesta asumisturvaan liittyvien ongelmien johdosta. Myös pienempään asuntoon vaihtavien halukkuus vaihtaa asuntoa vakituksien vuokrasuhteen siirtyessä määräaikaiseksi on nostettu esiin mahdollisena kannustinloukkuna. Osa määräaikaisia vuokrasuhteita arvostelleista on todennut, että joustavien vaihtoehtojen kehittäminen vuokrasuhteille nähdään sinänsä positiivisena asiana, mutta joustavan vaihtoehdon tulee olla erityisesti vuokralaisille positiivista tukea tarjoava. Erityisryhmien osalta määräaikaisia vuokrasuhteita ei nähdä myöskään perusteltuna siitä syystä, että esimerkiksi kehitysvammaisten tukea tarvitsevien henkilöiden tilanne pysynee muuttumattomana vuokrasuhteen aikana, jolloin määräaikaisten sopimusten tarkistaminen ja uusiminen aiheuttavat vain lisää hallinnollista työtä. (Parkin ja Wilson, 2016).

## 6.3 Alankomaat

### Asuntomarkkinat ja asuntopolitiikka

Alankomaat on eurooppalaisessa kontekstissa tunnettu erittäin suuresta sosiaalisesta asuntotuotannostaan. Maan asuntokannasta noin 60 prosenttia on omistusasuntoja ja loput 40 prosenttia vuokra-asuntoja. Vuokra-asunnoista enemmistö on sosiaalista asuntotuotantoa. (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2014). Poikkeuksellisen suurta sosiaalisen asuntotuotannon roolia selittää erityisesti valtion suuri merkitys asuntopolitiikassa toisen maailmansodan jälkeen, jolloin maassa oli erittäin suuri tarve nopealle jälleenrakentamiselle.

Viime vuosina maassa tehdyissä tutkimuksissa on näkynyt kuitenkin kasvavaa kiinnostusta yksityistä vuokra-asumista kohtaan. Vuonna 2009 noin 5 prosenttia kaikista asunnonetsijöistä oli kiinnostunut vuokraamaan asunnon yksityiseltä sektorilta, kun luku vuonna 2015 oli jo 12 prosenttia. Trendin taustalla nähdään olevan erityisesti halu joustavuuteen suhteessa omistusasumiseen. Korkeista vuokrista ja alhaisesta vuokra-asuntojen tarjonnasta johtuen maassa on usein kuitenkin ollut kannattavampaa ostaa asunto kuin vuokrata se yksityiseltä sektorilta. Tähän kannustaa toistaiseksi myös alhainen korkotaso. (DeNederlandscheBank, 2017).

Alankomaissa on asunnon arvosta laskettaviin pisteisiin perustuva järjestelmä, joka määrittää sen, voiko asuntoa vuokrata säännellyllä (sosiaalisella) vai ei-säännellyllä ("yksityisellä") sektorilla. Asunnot, joiden arvostus on alle 146 pistettä tai niiden kuukausittainen vuokra alle 710,68 euroa, kuuluvat sosiaaliselle sektorille ja muut asunnot yksityiselle sektorille. Tästä johtuen suuri osa myös yksityisesti omistetuista asunnoista vuokrataan säännellysti. (DeNederlandscheBank, 2017). Käytännössä siis pieni osa sosiaalista asuntotuotantoa tarjoavien asuntoyhtiöiden asunnoista on ei-säänneltyä ja osa ns. kaupallisella sektorilla olevaa asuntotuotantoa on säänneltyä.

Alankomaissa vuokrasektorilla asuvat käyttävät tuloistansa yli kolmasosan asumiseen liittyviin kustannuksiin. Omistusasujilla vastaava luku on noin neljäsosa tuloista. (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2014). Suurissa kaupungeissa kuten Amsterdamissa ja Utrechtissa on merkittävää pulaa keskituloisista vuokra-asunnoista (DeNederlandscheBank, 2017).

### Sosiaalinen asuntotuotanto yleisesti

Sosiaalisen asuntotuotannon osuus kaikesta asuntokannasta on Alankomaissa noin kolmannes tai hieman alle. Luku on laskenut viime vuosina, ja esimerkiksi vielä vuonna 1998 sosiaalista asuntotuotantoa oli noin 39 prosenttia koko asuntokannasta (Vandevyvere ja Zenthöfer, 2012). Suurissa kaupungeissa Amsterdamissa ja Rotterdamissa sosiaalista asuntotuotantoa on yhä noin 40 prosenttia asuntokannasta (DeNederlandscheBank, 2017). Yhteensä sosiaalinen asuntokanta on noin 2,4 miljoonaa asuntoa. Sosiaalisessa asuntotuotannossa asuu Alankomaissa keskimääräistä enemmän vanhempia ja pienempiä kotitalouksia. Lisäksi sosiaalisessa asuntotuotannossa on keskimääräistä enemmän asumistukea saavia ja maahanmuuttajia. (Scanlon et al., 2015).

Vuoteen 1994 asti valtio tuki sosiaalista asumista tarjoavia toimijoita tuilla, joiden tarkoituksena oli laskea vuokralaisten vuokratasoa. Nämä tuet lopetettiin vuonna 1995, minkä jälkeen toimijoiden on tullut käytännössä itse rahoittaa omaa toimintaansa. Rahoitusta on kerätty sosiaalisen asuntotuotannon vuokratulojen ohella mm. vuokraamalla ja myymällä asuntoja sosiaalisen asuntotuotannon ulkopuolelle. Lisäksi valtio on tukenut toimijoita välillisesti erilaisten kustannuksia laskevien toimenpiteiden kautta, kuten edullisilla korkokuluilla ja muilla lainaehdoilla sekä alhaisilla tonttihinnoilla. (Vandevyvere ja Zenthöfer, 2012). Sosiaalista asuntotuotantoa tarjoavien toimijoiden toimintaa ei-säännellyillä vuokramarkkinoilla on kuitenkin viime vuosina rajattu jälleen keskittymään enemmän sosiaaliseen asuntotuotantoon. Tämä tarkoittaa sosiaalisen asuntotuotannon ulkopuolisen toiminnan rajoittamista.

Alankomaat on joutunut viime vuosina tekemään useampia uudistuksia sosiaalisen asuntotuotannon järjestelmäänsä, sillä maan järjestelmä ei ole vastannut Euroopan unionin



vaatimuksia. Haasteet ovat liittyneet erityisesti sosiaalisen asuntotuotannon ja muun vuokrasektorin väliseen kilpailuun, joka on suosinut sosiaalista asuntotuotantoa.

## Sosiaalisen asumisen tulorajat ja vuokrankorotukset

Euroopan unionin painostukseen liittyen Alankomaissa toteutetut reformit ovat koskeneet erityisesti:

- Valtiontukea saavien sosiaalista asuntotuotantoa tarjoavien toiminnan selvempään keskittämiseen epäsuotuisassa asemassa oleviin kotitalouksiin
- Valtiontukea saavien sosiaalista asuntotuotantoa tarjoavien toiminnan selvempään erottelamiseen kaupallisesta toiminnasta
- Valtiontuen suhteellistamiseen sosiaalisen asuntotuotannon tuomiin lisäkustannuksiin. (Hoekstra ja Boelhouwer, 2014).

Noin 75 prosenttia Alankomaiden vuokra-asunnoista on asuntoyhdistysten omistuksessa. Sosiaalisella vuokrasektorilla tarjottujen asuntojen vuokran maksimikorkeus on säännelty. Vuodesta 2015 lähtien maksimivuokra on ollut 710,68 euroa. Säännellyllä markkinalla asunto-osakeyhtiöiden on osoitettava vähintään 90 prosenttia vapaasta sosiaalisesta vuokra-asuntokannastaan henkilöille, joiden tulot ovat korkeintaan 40 349 euroa vuodessa (vuoden 2017 tuloraja). 80 prosenttia on annettava kotitalouksille, joiden tulot ovat enintään 36 165 euroa. Täten 10 prosenttia vapaasta sosiaalisesta asuntokannasta vuokraaan henkilöille, joiden tulot ovat 36 165–40 349 euroa. (Aedes, 2017). Vuonna 2011, kun muutoksia lähdettiin toteuttamaan, noin 25 prosenttia asukkaista sosiaalisessa asuntotuotannossa asuvista ylittivät alemman tulorajan. Vuonna 2017 Aedes on arvioinut, että 40 349 euron ylittäviä on noin 8 prosenttia asukkaista.

Tuloraja huomioidaan asuntoa haettaessa, mutta tulorajan ylittäminen ei tämän jälkeen johda vuokrasuhteen muutoksiin, ellei henkilö hae uutta asuntoa. Tulorajan on tässä mielessä koettu negatiivisesti vaikuttavan esimerkiksi kiinnostukseen muuttaa toiselle alueelle parempipalkkaisen työn perässä. (Vandevyvere ja Zenthöfer, 2012).

Vaikka Alankomaiden lainsäädäntö ei salli vuokralaisten häätämistä tuloihin perustuen, on viime vuosina kuitenkin ollut mahdollista korottaa tulorajat ylittävien kotitalouksien vuokraa korkeintaan 4 prosenttia päälle inflaatiokorotuksen. Ne henkilöt, jotka kuuluvat kahden tulorajan väliin eli tienaaavat 36 165–40 349 euroa, voivat saada 2,5 prosentin vuokrankorotuksen inflaatiokorotuksen päälle (Hoekstra ja Boelhouwer, 2014; Aedes, 2017). Vuokrankorotusoikeuden tavoitteena on ollut kannustaa korkeatuloisia henkilöitä yksityisille vuokramarkkinoille sekä omistusasumiseen. Vuokrien korotussäännöistä voi saada

poikkeuksia kotitaloudet, joissa on eläkeläisiä, neljä tai useampi henkilö sekä pitkäaikaissairaita ja vammaisia (Aedes, 2017).

### **Kokemuksia vuokrankorotuksesta ja tulorajoista**

Sosiaalisessa asuntotuotannossa asuvien tulorajat ylittävien henkilöiden määrä on joidenkin selvitysten mukaan vähentynyt 4 prosentin korotuksen käyttöönoton jälkeen. Vuokrankorotusta merkittävämmäksi syyksi on kuitenkin tässä nostettu ylipäättään sääntöjen kiristyminen uudessa asukasvalinnassa ja tulorajojen hyödyntäminen. Sosiaalisen asuntotuotannon kohtaanto-ongelma on hyvin tunnistettu Alankomaissa. Esimerkiksi vuonna 2015 korkeatuloisia vuokralaisia alhaisella vuokralla oli noin 18 prosenttia. Luku on alentunut edellisvuosista. (DeNederlandscheBank, 2017).

Muutosten suurena huolena on nähty keskituloisten kotitalouksien entisestään huononeva tilanne asuntomarkkinoilla. He eivät toisaalta kelpaa korkeiden tulojensa takia sosiaalisen asuntotuotannon piiriin, mutta myös asuntojen hinnat tai lainaehdot voivat olla epäsuotuisat. Lisäksi ongelmaa voi lisätä esimerkiksi määräaikaisten työsuhteiden ja itsensätyöllistämisen kasvavat trendit, jotka osaltaan voivat johtaa siihen, että asunnonhankinta ei ole mahdollista ilman taloudellista apua lähipiiriltä. Samalla yksityistä vuokra-asumista on maassa tarjolla vähän. Tämä pakottaa käytännössä monet keskituloiset perheet asumaan kaupunkien ulkopuolella. (DeNederlandscheBank, 2017; Boelhouwer ja Priemus, 2013).

Yli puolet sosiaalista asuntotuotantoa tarjoavista on päättäneet olla käyttämättä vuokrankorotusoikeutta. Heidän perusteenaan on ollut joko yleinen halu pitää vuokrataso alhaisena tai perustavanlaatuiset vastakkaiset näkemykset vuokrienkorotuksen oikeudenmukaisuudesta. (Aedes, 2017).

## **6.4 Australia**

### **Taustaa**

Australian New South Walesin osavaltion sosiaalisesti tuetun asuntotuotannon järjestelmä on tuloihin skaalautuvan vuokran ja määräaikaisten vuokrasopimusten yhdistelmä. Myös muissa osavaltioissa on kehitetty saman suuntaisia ratkaisuja.

Vuoden 2011 väestönlaskennan perusteella New South Walesissa oli noin 2,5 miljoonaa asuntokuntaa, joista 1,5 miljoonaa Sydneyssä. Noin kolmasosa asuntokunnista asui vuokra-asunnoissa. Kaikista asuntokunnista 26 prosenttia asui yksityisiltä markkinoilta vuokratussa asunnossa, ja noin 5 prosenttia sosiaalisesti tuetussa vuokra-asunnossa. Noin 1,2 miljoonan asuntokunnan tulot jäivät alle 40 prosenttiin mediaanitulosta. (Shelter NSW, 2017).

## Sosiaalinen asuntotuotanto yleisesti

New South Walesin osavaltion vuokra-asuntokannasta noin 15 prosenttia on sosiaalisesti tuettuja asuntoja. Määrä on laskenut viimeisen 30 vuoden aikana tasaisesti. Valtaosa (n. 80 %) sosiaalisesti tuetusta asuntokannasta on osavaltion omistuksessa. Sosiaalisesti tuettujen asuntojen kysyntä on suurta, vaikka ne sijaitsevat pääasiassa ns. stigmatisoituneilla alueilla. Järjestelmä on luonteeltaan selvästi viimesijainen asumisen tukeminen muiden vaihtoehtojen puuttuessa. (Fitzpatrick ja Pawson, 2011).

Keväällä 2017 New South Walesin alueella sosiaalisesti tuetussa asunnossa asui 140 000 asuntokuntaa. 60 000 kelpoiseksi todettu asuntoa on odotuslistalla. Odotusaika asuntoon ilman erityistä nopeuttavaa syytä saattaa olla jopa kymmenen vuotta. Kysyntä sosiaaliseen asuntotuotantoon kasvaa jatkuvasti, eikä asuntokanta vastaa kysyntää, joka painottuu pieniin asuntoihin asuntokannan koostuessa enimmäkseen perheasunnoista. Yksityisten vuokramarkkinoiden vuokrataso on samaan aikaan nousussa. (IPART, 2017).

## Määräaikaiset vuokrasopimukset ja tulorajat

Vuodesta 2005 lähtien uusien asukkaiden sopimukset on tehty asukkaan tarvekartoituksen perusteella määräaikaisiksi. Useimmat uudet sopimukset tehdään kahden, viiden tai kymmenen vuoden määräaikaisina. Sopimuksen pituuteen vaikuttavat hakijan tarpeet:

- 10 vuoden sopimukset suunnataan asukkaille, joilla on pysyviä asuminen tuen tarpeita, jotka eivät todennäköisesti vähene ajan myötä.
- Viiden vuoden sopimukset ovat asukkaille, joiden tarpeet todennäköisesti jatkuvat jossain muodossa viiden vuoden päästäkin.
- Kahden vuoden sopimukset ovat hakijoille, joiden tuen tarve todennäköisesti vähenee lähivuosina tai tulot saattavat kasvaa.

5–10 vuoden sopimuksien myöntämiselle on tarkat kriteerit, joihin sisältyy mm. kuuluminen sosiaaliturvan ohjelmiin ja terveydellisiä ehtoja. Kaikkien 5–10 vuoden sopimuksen piiriin päätyvien sopimus tehdään myös 12 kuukauden koeajalla, jonka aikana seurataan vuokraehtojen noudattamista. Jos hakijalla on aiempia ongelmia ehtojen noudattamisessa, koeaika voi olla lyhyempikin. (NSW Government, 2017). Määräaikaisten sopimusten käyttöönotolla on tavoiteltu ensisijaisesti asuntojen parempaa kohdentumista niistä eniten tarvitseville:

*“If a tenant no longer has the housing need and could be accommodated in the private rental market, it is the public responsibility of the social housing landlord to ensure that the tenancy is not renewed in order to make room for someone in greater housing need. Residential Tenancies Amendment (Social Housing) Bill.”*  
(NSW Audit Office, 2017).

Ennen määräaikaisen sopimuksen päättymistä tarkistetaan 1) asukkaan kelpoisuus, 2) mikä mittainen jatkosopimus asukkaalle tulisi tarjota ja 3) nykyisen asunnon tarpeisiin vastaavuus. Jos ehdot täyttyvät asukkaalle tarjotaan uutta asuntoa. (NSW Government, 2017).

Vuokran suuruus New South Walesin osavaltiossa määräytyy skaalautuvasti siten, että se on 25–30 prosenttia hakijan tuloista. Kaikki asukkaat maksavat lähtökohtaisesti markkina-vuokraa, mutta tukeen oikeutettujen kohdalla tuen osuus vähennetään vuokrasta automaattisesti. Vuokran suuruus määrittyy tulorajataulukon perusteella. Tarkistukset vastaavat toteutukseltaan alkuperäistä asumiskelpoisuuden tarkistusta, mutta kuitenkin sillä erotuksella, että tulorajat ovat selvästi korkeammat kuin asukaskelpoisuutta ensimmäisen kerran tarkistettaessa. Tällä on haluttu mahdollistaa asukkaalle oman tilanteensa parantaminen menettämättä kuitenkaan mahdollisuutta pysyä asunnossaan. (NSW Government, 2017; Fitzpatrick ja Pawson, 2011).

## Kokemuksia järjestelmästä

Asukasvalinta ja tulojen tarkistukset tapahtuvat tarkoin ennalta määriteltyjen kriteerien perusteella. Tämä vähentää valintoihin käytettyä aikaa ja epäjohton mukaisuuksia tai vääriä päätöksiä, jotka saattaisivat johtaa valituksiin. Positiivisiin havaintoihin lasketaan myös asukkaalle tarjottava tuki yksityisen vuokra-asunnon saamiseen ja sen vakuuden maksamiseen. (Fitzpatrick ja Pawson, 2011). Tuloihin perustuvan vuokrajärjestelmän etuna on, että se pitää vuokratason alhaisena. Saatavat vuokratulot eivät kuitenkaan nykyisellään riitä asuntojen ylläpitoon, ja ne heikentävät työn vastaanottamisen kannusteita. (IPART, 2017).

New South Walesin mallissa kannustinloukut kuitenkin vaikuttaisivat toteutuvan kaksinkertaisina. Vuonna 2008 kahden vuoden sopimusten ensimmäisten määräaikaistarkistusten yhteydessä kymmenen kuukauden ajanjaksolla vain 0,8 prosenttia tarkistuksista johti asumisoikeuden hylkäämiseen. Viitteitä osuuden merkittävästä kasvusta ei ole havaittu myöhemminkään, vaan määräaikaisten sopimusten käyttöönoton jälkeen keskimääräinen asumisaika on pidentynyt. (IPART, 2017; Fitzpatrick ja Pawson et al., 2016.) Vuoden 2013 auditointiraportin mukaan määräaikaisten sopimusten vaikutukset asuntojen kohdentumiseen ovat ”olleet vähäisemmät kuin on tarkoitettu”, ja niistä johtuen vain vähän asukkaita on muuttanut pois sosiaalisesta asuntokannasta. Kahden vuoden sopimusten tarkistuksista alle 2 prosenttia on johtanut asunnon vapautumiseen. (NSW Audit Office, 2017).

Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan tulojen mukaan skaalautuva vuokra on jo itsessään merkittävä kannustinloukku työn vastaanottamiselle. Näennäisesti tuloista 25–30 prosentin välille nouseva vuokra nostaa todellisuudessa marginaaliveroastetta huomattavasti enemmän. Ongelmana on myös havaittu asuntokohtainen tulo, jossa esimerkiksi aikuisen lapsen tulot vaikuttavat koko perheen vuokraan. (Pawson et al., 2016; IPART, 2017).

Työn vastaanottamisen kannattavuutta vähentää entisestään mahdollinen asunnon menettäminen. Vaikka tulo raja on korkea suhteessa sosiaaliseen vuokra-asuntoon pääsyn rajaan, siirtyminen yksityisille vuokramarkkinoille tarkoittaisi vuokran osuuden tuloista nousemista 30:sta noin 50 prosenttiin tuloista. Vaikuttimia ovat myös Australian yksityisten vuokramarkkinoiden ja työmarkkinoiden epävarmuus (Pawson et al., 2016).

Olemattomista hyödyistä ja tutkijoiden yhdenmukaisista kannustinloukkuja painottavista näkemyksistä johtuen syyskuussa 2017 julkaistussa asumista koskevaa järjestelmää koskevassa arviointiraportissa ehdotetaan määräaikaista vuokrasopimuksista luopumista. Määräaikaistarkistuksilla voisi kuitenkin säännöllisesti päivittää asunnon vastaavuuden tarpeisiin nähden. Pysyvä oikeus tuettuun vuokra-asuntoon voisi tarkoittaa pysyvää oikeutta soveltuvaan asuntoon, ei juuri siihen asuntoon, jossa asukas nykyisin asuu. (IPART, 2017.)

## LÄHTEET

- Aedes, 2017. <https://www.aedes.nl>.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA), 2016. Asukasvalintaopas Arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin.
- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA), 2017. Asuntomarkkinakatsaus 1/2017.
- Bevan, Chris & Laurie, Emma, 2017. The Housing and Planning Act 2016: Rewarding the Aspiration of Homeownership? The Modern Law Review.
- Boelhouwer, Peter & Priemus, Hugo, 2013. Demise of the Dutch social housing tradition: impact of budget cuts and political changes. *J Hous and the Built Environ*, 29, sivut 221–235.
- CECODHAS 2012: Housing Europe Review 2012 The nuts and bolts of European social housing systems. CECODHAS Housing Europe.
- DeNederlandscheBank, 2017. The housing market in major Dutch cities. DNB Public, Occasional Studies, 15–1.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) & The Rt Hon Brandon Lewis MP, 2015. Fair rents will ensure higher-earning tenants “pay to stay”. Press release. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/news/fair-rents-will-ensure-higher-earning-tenants-pay-to-stay>. [Käyty 4.8.2017].
- Department for Communities and Local Government (DCLG), 2016. Pay to Stay: Fairer Rents in Social Housing. Consultation response. Saatavilla: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/506457/160309\\_Pay\\_to\\_Stay\\_Consultation\\_response.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/506457/160309_Pay_to_Stay_Consultation_response.pdf). [Käyty 4.8.2017].
- Espoon kaupunki, Kaupunginhallituksen tila- ja asuntojaosto, 2017. ARA-vuokra-asuntojen asukkaiden valinnan valvontaa koskevat Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien ohjeet. Pöytäkirja 9.1.2017.
- Fitzpatrick, Suzanne & Watts, Beth, 2017. Competing visions: security of tenure and the welfarisation of English social housing. *Housing Studies*, s. 1–18.
- Fitzpatrick, Suzanne & Watts, Beth, 2016. Initial findings: fixed-term tenancies in social housing. *Welfare Conditionality: Sanctions, Support and Behaviour Change*, study.
- Fitzpatrick, Suzanne & Pawson, Hal, 2014. Ending Security of Tenure for Social Renters: Transitioning to “Ambulance Service” Social Housing? *Housing Studies*, 29(5), sivut 597–615.
- Government of the Netherlands, 2017. Rented housing. Saatavilla: <https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing>. [Käyty 14.11.2017].
- Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka), 2015. Lausunto. Luonnos valtioneuvoston asetukseksi asukkaiden valinnasta Arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.
- Helsingin kaupungin Kiinteistövirasto, 2017. Tietoja Helsingin kaupungin omistamista vuokra-asunnoista vuodelta 2016.
- Helsingin kaupungin tietokeskus, 2016. Helsingin tilastollinen vuosikirja 2016.
- Helsingin kaupunginhallitus, 2015. Lausunto ympäristöministeriölle asukkaiden valintaa arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin koskevasta asetusmuutoksesta. Saatavilla: <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2015-010496/khs-2015-37/>. [Käyty 27.6.2017].
- Helsingin kaupunki, 2016. ARA-vuokra-asuntojen asukasvalintaa koskevat Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien ohjeet.
- Hirvonen, Jukka, 2010. Tulorajat poistuivat - muuttuiko mikään? Tilastaselvitys ARA-vuokra-asuntojen haki-joista ja asukasvalinnoista. *Suomen ympäristö*, 13/2010.
- Hirvonen, Jukka; Kurlin, Ari; Partanen, Etta & Tikkanen, Paavo, 2014. Näkökulmia ara-vuokra-asumiseen. Selvitys ara-vuokra-asuntojen asukasrakenteesta ja asukasvalinnasta ara-asuntoihin. Ympäristöministeriön raportteja, 15/2014.
- Hoekstra, Joris & Boelhouwer, Peter, 2014. Falling between two stools? Middle-income groups in the Dutch housing market. *International Journal of Housing Policy*, 143, sivut 301–313.
- IPART, 2017. Review of Rent Models for Social and Affordable Housing. Independent Pricing and Regulatory Tribunal New South Wales.

- Kauppinen, Timo M.; Hannikainen-Ingman, Katri; Sallila, Seppo & Viitanen, Veera, 2015. Pienituloisten asuinolot. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 22/2015.
- Kauppinen, T. & Vaalavuo, M., 2017. Työikäisen väestön alueellinen eriytyminen synnyinmaan ja tulotason mukaan suurilla kaupunkiseuduilla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. URMI kaupunkianalyysi I. Helsinki 20.4.2017.
- Kivijärvi, Al. & Peltola, M. (toim.), 2016. Lapset ja nuoret muuttoliikkeessä. Nuorten elinolot -vuosikirja 2016. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Valtion nuorisoiain neuvottelukunta.
- Kirchner, Joachim, 2005. Safeguarding target-group- specific housing supply An European comparison. Final Report.
- KOVA ry, 2017. Tiedote: ARA-vuokra-asuntojen tulorajat tarpeettomat. Saatavilla: <http://www.kovary.fi/tiedote-ara-vuokra-asuntojen-tulorajat-tarpeettomat/>. [Käyty 29.6.2017].
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2014. Investing in the Dutch housing market. Useful facts and figures about the Dutch housing market and housing policy. Saatavilla: [www.government.nl](http://www.government.nl). [Käyty 14.11.2017].
- Muttillainen, V. & Potila, P. (toim.), 2016. Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2016. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja, 125.
- National Audit Office (NAO), 2017. Housing in England: overview. Saatavilla: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/01/Housing-in-England-overview.pdf>. [Käyty 9.8.2017].
- NSW Audit Office, 2017: Making the best use of public housing Housing. New South Wales Auditor-General's Report. Performance Audit. New South Wales Audit Office.
- NSW Government, 2017. Types and Length of Lease Policy. <http://www.housing.nsw.gov.au/forms,-policies-and-fact-sheets/policies/types-and-length-of-lease-policy> [Käyty 19.11.2017]
- Parkin, Elizabeth & Wilson, Wendy, 2016. Social housing: the end of "lifetime" tenancies in England? House of Commons Library, Briefing Paper, Number 07173.
- Pawson, Hal, Martin, Chris, Mulligan, Vivienne & Yates, Judith, 2016. Submission to the IPART review of rent models for social and affordable housing in NSW Hal Pawson, Chris Martin and Vivienne Milligan with Judith Yates. UNSW.
- RAKLI ry, 2015. RAKLI:n kannanotto: Hallitusohjelmassa paljon hyviä esityksiä, ARA-tuotanto uhkaa loppua. Ristikari, T., Törmäkangas, L., Lappi, A., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Merikukka, M., Hautakoski, A., Pekkarinen, E. & Gissler, M., 2016. Suomi nuorten kasvuympäristönä. 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 101. Raportti, 9/2016
- Scanlon, Kathleen; Fernández Arrigoitia, Melissa & Whitehead, Christine, 2015. Social housing in Europe. European Policy Analysis, 17, sivut 1-12.
- Shelter NSW, 2017. NSW housing: a factsheet. Shelter New South Wales.
- TARMO-työryhmä, 2011. Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukainen käyttö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2011.
- Tilastokeskus, 2017. Asuntojen vuokrat. StatFin-tilastopalvelu.
- Vandevyvere & Zenthöfer, 2012. The housing market in the Netherlands. European Commission, European Economy. Economic Papers 457/ June 2012. Saatavilla: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2012/pdf/ecp\\_457\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_457_en.pdf). [Käyty 14.11.2017].
- Verohallinto, 2017. Tulorekisteri käyttöön 2019 - tiesitkö tämän? Saatavilla: [https://www.vero.fi/tietoaverohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/uutiset/uutiset/2017/tulorekisteri\\_kayttoon\\_2019\\_\\_tiesitko\\_t/](https://www.vero.fi/tietoaverohallinnosta/verohallinnon_esittely/uutiset/uutiset/2017/tulorekisteri_kayttoon_2019__tiesitko_t/). [Käyty 17.11.2017].
- Vilkama, K., Ahola, S. & Vaattovaara, M., 2016. Välttelyä vai vetovoimaa? Asuin ympäristön vaikutus asuin-alueilla viihtymiseen ja muuttopäätöksiin pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia, 2016:4.
- Wilson, Wendy, 2017. Social housing: pay to stay at market rents. House of Commons Library, Briefing Paper, Number 06804.
- Ympäristöministeriö (YM), 2015a. Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus. Hankeryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja, 4/2015.
- Ympäristöministeriö, 2015b. Valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Muistio 24.9.2015, luonnos.
- Ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA), Helsingin kaupunki ja Keravan kaupunki, 2011. Eriävä mielipide Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaisen käytön edistämistä selvittävän ns. TARMO -työryhmän raporttiin.

## Liite 1. Kyselyvastaajien taustatiedot

		Frekvenssi	Osuus kaikista vastaajista, %
Kaupunki	Helsinki	1 065	50,2
	Espoo-Kauniainen	209	9,9
	Vantaa	847	39,9
Asunnon omistaja	Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka)	760	35,8
	VAV Asunnot Oy	702	33,1
	VVO Asunnot Oy	181	8,5
	Espoon Asunnot Oy	154	7,3
	Avara Amplus Oy	152	7,2
	Sato-Asunnot Oy	92	4,3
	Taova Oy (TA-asunnot)	43	2
	Kiinteistö Oy M2-Kodit (Y-säätiö)	17	0,8
	Asuntosäätiö	12	0,6
	Jokin muu	8	0,4
	Yleishyödyllinen	505	23,8
	Kunta	1 616	76,2
Ikä	Alle 30-vuotiaat	355	16,7
	30–39-vuotiaat	515	24,3
	40–49-vuotiaat	426	20,1
	50–59-vuotiaat	441	20,8
	Yli 60-vuotiaat	384	18,1
Äidinkieli	Suomi	1 876	88,4
	Ruotsi	39	1,8
	Viro	67	3,2
	Venäjä	67	3,2
	Jokin muu	72	3,4
Koulutus	Perusaste	273	14,7
	Toisen asteen koulutus	857	46
	Alin korkea-aste	110	5,9
	Alempi korkeakoulututkinto	387	20,8
	Ylempi korkeakoulututkinto	211	11,3
	Tutkijakoulutusaste	21	1,1
	Jokin muu, mikä?	3	0,2
Pääasiallinen toiminta	Vakituisessa työsuhteessa	1 027	53,9
	Määräaikaisessa työsuhteessa	131	6,9
	Keikkatyöntekijä	49	2,6
	Yrittäjä	39	2
	Opiskelija	105	5,5
	Eläkeläinen	315	16,5
	Kotivanhempi	51	2,7
	Työtön	146	7,7
	Jokin muu	43	2,3



## ASUNTOJA PIENITULOISILLE?

<b>Kotitalouden yhteenlaskettu kulutusyksikkö- kohtainen bruttotulo</b>	0–499 euroa / kk	93	4,9
	500–999	203	10,8
	1 000–1 499	330	17,5
	1 500–1 999	364	19,3
	2 000–2 499	368	19,5
	2 500–2 999	261	13,8
	3 000–3 499	130	6,9
	3 500–3 999	85	4,5
	4 000–	52	2,8
<b>Asumisen tuet</b>	Emme saa asumiseen liittyviä tukia	1 256	67,2
	Alle 100 euroa / kk	55	2,9
	100–199	85	4,5
	200–299	112	6
	300–399	127	6,8
	400–499	90	4,8
	500–599	61	3,3
	600–699	22	1,2
	700–799	26	1,4
	800–899	18	1
	900–999	6	0,3
	1 000 euroa / kk tai enemmän	11	0,6

## Liite 2. Haastatteluissa kuullut henkilöt

Anne Salin	ARA
Seppo Kallio	Espoon Asunnot Oy
Jaana Närö	Helsingin kaupungin asunnot Oy
Katja Vilkama	Helsingin kaupunki
Jukka Hirvonen	Helsingin kaupunki
Mari Randell	Helsingin kaupunki
Markku Leijo	Helsingin kaupunki
Sari Timonen	Kiinteistö Oy M2-Kodit
Juha Heino	Kojamo
Mikko Suominen	Kojamo
Jouni Parkkonen	KOVA ry
Aija Tasa	RAKLI ry
Harri Hiltunen	Suomen Kiinteistöliitto ry
Virpi Hienonen	Suomen Kiinteistöliitto ry
Laura Hassi	Suomen Kuntaliitto ry
Mia Koro-Kanerva	Suomen Vuokranantajat ry
Timo Kauppinen	THL
Armi Liinamaa	Valtiovarainministeriö
Sari Sontag	Valtiovarainministeriö
Arto Leinonen	Valtiovarainministeriö
Tomi Henriksson	Vantaan Kaupunki
Wilma Toljander	Vantaan Kaupunki
Liisa Kankkunen	Vantaan kaupunki
Tuukka Saarimaa	VATT
Teija Ojankoski	VAV Asunnot Oy
Sari Pulkkinen	VAV Asunnot Oy
Anne Viita	Vuokralaiset ry
Eeva Tammisalo	Y-säätiö
Jaana Nevalainen	Ympäristöministeriö
Anu Karjalainen	Ympäristöministeriö
Anna Saarinen	Ympäristöministeriö



Juha Sipilän hallitusohjelman liitteessä asuntopolitiikan toimista on esitetty yhdeksi toimenpiteeksi ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinnan kehittäminen asuntojen paremman kohtaannon saavuttamiseksi. Tavoitteena on erityisesti edistää pääkaupunkiseudun pienituloisten pääsyä kohtuuhintaisen asumisen piiriin. Vuoden 2017 alusta lähtien Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa uusien asukasvalintojen päätöksiin yhteydessä on huomioitu sosiaalisen tarveharkinnan tulorajat. Toimenpiteen vahvistamiseksi on esitetty, että jatkossa pääkaupunkiseudun uusien ARA-vuokra-asukkaiden tulot lisäksi tarkistettaisiin viiden vuoden välein.

Selvityksessä on tarkasteltu sitä, millaisia vaikutuksia ARA-vuokra-asukkaiden tulojen tarkistuksilla olisi asukkaille, vuokraloyhteisölle ja yhteiskunnalle. Selvitys on luonteeltaan vaikutuksia kuvaava, eikä sen tavoitteena ole antaa suosituksia määräaikaisten tarkistusten toteuttamisesta tai toteutustavoista. Selvityksen perusteella tulojen määräaikaisten tarkistusten hyödyt ja haitat näyttäisivät molemmat jäävän suhteellisen vähäisiksi. Tulorajat ylittäviltä vapautuvia pieniä ARA-vuokra-asuntoja on vain vähän, ja toisaalta siksi myös negatiiviset vaikutukset jäävät välillisiksi suoria omistajien kustannuksia lukuun ottamatta.



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment